# HANDBUCH DER POLITIK

# Handbuch der Politik

---

## Erster Band:

## Die Grundlagen der Politik

HG
H 2365 H

632524
6. 4. 56

# Handbuch der Politik

## Dritte Auflage

Herausgegeben

von


**Dr. Gerhard Anschütz**
Geheimer Justizrat, o. Professor der Rechte an der Universität Heidelberg

**Dr. Fritz Berolzheimer**
Vorsitzender der Vereinigung für Rechts- und Wirtschaftsphilosophie Berlin

**Dr. Georg Jellinek †**
Geheimrat, o. Professor der Rechte an der Universität Heidelberg

**D. Dr. Max Lenz**
Geheimer Regierungsrat, o. Prof. der Geschichte an der Universität Hamburg

**Dr. Franz v. Liszt †**
Geheimer Justizrat, o. Professor der Rechte an der Universität Berlin

**Dr. Georg v. Schanz**
Geheimer Rat, o. Professor der Nationalökonomie an der Universität Würzburg

**Dr. Eugen Schiffer**
Wirkl. Geheimer Rat, Reichsjustizminister, Berlin

**D. Dr. Adolf Wach**
Wirkl. Geheimer Rat, o. Professor der Rechte an der Universität Leipzig


## Erster Band

# Die Grundlagen der Politik


Berlin und Leipzig
Dr. Walther Rothschild
1920

# Die Grundlagen der Politik

Herausgegeben

von


**Dr. Gerhard Anschütz**
Geheimer Justizrat, o. Professor der Rechte an der Universität Heidelberg

**Dr. Fritz Berolzheimer**
Vorsitzender der Vereinigung für Rechts- und Wirtschaftsphilosophie, Berlin

**Dr. Georg Jellinek †**
Geheimrat, o. Professor der Rechte an der Universität Heidelberg

**D. Dr. Max Lenz**
Geheimer Regierungsrat, o. Prof. der Geschichte an der Universität Hamburg

**Dr. Franz v. Liszt †**
Geheimer Justizrat, o. Professor der Rechte an der Universität Berlin

**Dr. Georg v. Schanz**
Geheimer Rat, o. Prof. der Nationalökonomie an der Universität Würzburg

**Dr. Eugen Schiffer,**
Wirkl. Geheimer Rat, Reichsjustizminister, Berlin

**D. Dr. Adolf Wach**
Wirkl. Geh. Rat, o. Professor der Rechte an der Universität Leipzig



Berlin und Leipzig
Dr. Walther Rothschild
1920

Die Schriftleitung besorgte Dr. Fritz Berolzheimer, Berlin.

Der Verlagsbuchhandlung sind alle Urheber- und Verlagsrechte an dem Gesamtwerke und seinen Teilen einschliesslich des Rechtes der Übersetzung vorbehalten.

Copyright 1920 by
Dr. Walther Rothschild.

Druck des Torgauer Druck- und Verlagshauses G. m. b. H.

# Vorwort.

Die neue Weltordnung hat eine völlige Neugestaltung dieses Werkes erforderlich gemacht. Der Weltkrieg musste in seinen politischen und ökonomischen Ursachen, in seinem militärischen und wirtschaftlichen Verlauf, mit dem durch den Niedergang ausgelösten Zusammenbruch und der neuen politischen Gesamtkonstellation aufgezeigt werden. Alle politischen und wirtschaftlichen Verhältnisse sind seither aus dem stabilen Zustand in den labilen geraten, und die Fülle neuer politischer Fragen und wirtschaftlicher Probleme hat den Umfang dieses Handbuchs derart gestrafft, dass der Stoff auf vier Bände, an Stelle von bisher dreien, zu verteilen war.

Fünf Herausgeber dieses Handbuchs haben wir durch den Tod verloren: Laband, den allgemein anerkannten deutschen Staatsrechtslehrer, v. Liszt, den Vorkämpfer für Strafrechtsreform und Verwirklichung demokratischer Ideen, den geistvollen Jellinek, Altmeister Adolf Wagner und Lamprecht, den universalen Historiker. Anschütz, Lenz und Schiffer füllten die Lücken aus.

Auch unter den Mitarbeitern hat der Tod reiche Ernte gehalten: Kohler, Lexis, Rehm, Ziegler, die hervorragenden Gelehrten, Bassermann, der Politiker, Matthias und Thiel, die bewährten Praktiker, bilden die schmerzlichsten Verluste.

Mehr als sechzig Autoren traten neu ein: Politiker und Diplomaten, Gelehrte und Praktiker, Beamte und Militärs. Eine Fülle von Wissen und Arbeit ist hier vereinigt, um einen Querschnitt unseres politischen und kulturellen Wirkens und Strebens aufzuzeigen.

Ein Vergleich der Themata der Neu-Auflage mit der zweiten lässt ersehen, wie grundlegende Änderungen und Ergänzungen durch der Zeiten Wandel erforderlich wurden.

So ist jetzt der erste Band wesentlich der theoretischen Grundlegung und der Darstellung der Zeit vor dem Weltkrieg gewidmet. Band II ist ausgefüllt durch die Aufzeigung der entfernteren und unmittelbaren Kriegsursachen, der Kriegführung, des Wirtschaftskriegs, der Friedensschlüsse und der neuen Weltverteilung. In Band III wird die politische Erneuerung, an deren Anfang wir stehen, in ihren rechtlichen, inner-, wie aussenpolitischen, sozialen und kulturellen Beziehungen dargestellt. Band IV umfasst den wirtschaftlichen Wiederaufbau: Die Verschuldung Deutschlands führt zur Darstellung der direkten und indirekten Steuern, Zölle und Monopole; die Bindung der Ubergangswirtschaft, die Bodenfrage in Land und Stadt, Industrie und Handel, Sozialisierung, Verkehrswesen, gewerbliche Arbeiterschaft sowie die Mittelklasse mit all ihren ebenso bedeutsamen wie schwierigen Problemen kommen hier zur Erörterung.

Den Schluss bildet ein Ausblick in Deutschlands Zukunft.

Im Februar 1920.

***Die Herausgeber.***

## Aus dem Vorwort zur ersten Auflage.

Das **Handbuch der Politik** will die politischen und wirtschaftlichen Kräfte unserer Zeit, ihre geschichtlichen Grundlagen und ihre Aufgaben für die Zukunft darstellen und kritisch untersuchen.

Das Wirken der mannigfachen eng verschlungenen Faktoren, die zum Teil weit über die Landesgrenze hinausstreben, zu beschreiben und zu erklären, überstiege heute die Kraft eines Einzelnen; darum wurde die Gesamtheit der Sachkundigen zu gemeinsamer Arbeit aufgerufen. Entsprechend der Fülle des Stoffes kommen in- und ausländische Gelehrte von Ruf — Juristen, Nationalökonomen, Philosophen, Historiker —, Professoren und Dozenten an Universitäten, Technischen Hochschulen, Handelshochschulen und Akademien, Privatgelehrte, Beamte der Justiz, der Regierung und der staatlichen, der Militär- und städtischen Verwaltung, Rechtsanwälte, Ärzte, Schulmänner der Praxis wie der Verwaltung, Industrielle und Landwirte zu Wort.

Handelt es sich doch darum, Staat, Recht und Wirtschaft erschöpfend in ihren gesamten Funktionen darzustellen . . . . . .

Die Auswahl der Bearbeiter für die einzelnen Themata wurde von dem grundsätzlichen Bestreben nach Objektivität geleitet. Bei der Schilderung der einzelnen politischen Parteien ist diesem Prinzip dadurch Rechnung getragen, dass die Darstellung jeder Partei durch einen ihrer Führer gegeben wurde.

Neben statistischem Material dienen Literaturangaben und Quellennachweise der Weiterbildung.

Der Verleger dankt den Herausgebern und der Schriftleitung, die gemeinsam das vorliegende Werk begründet haben. Er gedenkt besonders des allzu früh verschiedenen Georg Jellinek. Er dankt auch den Mitarbeitern, von denen viele über ihre Einzelaufgabe hinaus für die Ausgestaltung des Handbuches der Politik wertvolle Anregungen gaben.

Möge das Werk all' jenen ein Führer sein, die sich in Fragen der Politik wissenschaftlich orientieren wollen, und so dazu beitragen, das Verständnis für Staat und Gesellschaft zu vertiefen.

**Berlin,** Ende 1911. **Der Verleger.**

## Aus dem Vorwort zur zweiten Auflage.

Dass schon binnen Jahresfrist nach Erscheinen unseres Handbuches die Veranstaltung einer neuen Auflage erforderlich wurde, ist ein erfreulicher Beweis für das wachsende politische Interesse und Verständnis des deutschen Volkes. Die weitreichenden Veränderungen in der Gesetzgebung, den Wirtschaftsverhältnissen und den internationalen Handelsbeziehungen waren ebenso zu berücksichtigen wie die bedeutsamen Grenz-, Macht- und Bündnisverschiebungen samt ihren schwerwiegenden Folgeerscheinungen: Ausbau der deutschen Kriegsmacht, Bewilligung ausserordentlicher neuer Reichssteuern, Wehrverstärkung in Frankreich u. a. m.

Infolge der erheblichen Erweiterung des Stoffes ist unser Handbuch von den zwei Bänden der ersten Auflage auf nunmehr drei Bände angewachsen. Wir hoffen, dass auch der neuen Auflage die Anerkennung nicht versagt wird, dass sie einen brauchbaren Führer durch die vielseitigen und verwickelten politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Probleme der Gegenwart bilde.

Im Februar 1914. **Die Herausgeber.**

# Inhaltsverzeichnis.

## Erster Band.

## Die Grundlagen der Politik.

### 1. Hauptstück. Wesen, Ziele und Zweige der Politik.


| Abschnitt | | Seite |
|---|---|---|
| 1 | **Politik als Wissenschaft.** Von Geh. Hofrat Dr. **Robert Piloty**, o. Professor der Rechte an der Universität Würzburg | 1 |
| | **Politik als Kunst.** Von Geh. Hofrat Dr. **Hermann Oncken**, o. Professor der Geschichte an der Universität Heidelberg | 8 |
| 2 | **Methodik und Abgrenzung der Politik.** Von Dr. iur. **Fritz Berolzheimer**, Berlin | 14 |
| 3 | **Rechtspolitik.** Von Dr. **Fritz van Calker**, o. Honorarprofessor der Rechte an der Universität München | 20 |
| | **Verwaltungspolitik und Statistik.** Von Unterstaatssekretär z. D. Dr. oec. publ. **Georg v. Mayr**, o. Professor der Statistik, Finanzwissenschaft und Nationalökonomie an der Universität München | 22 |
| | **Sozialpolitik und internationales Arbeitsrecht.** Von Prof. Dr. oec. publ. **Ernst Francke**, Vorsitzender der Gesellschaft für soziale Reform, München | 28 |
| | **Wirtschaftspolitik.** Von Hofrat Dr. phil. et iur. **Josef Gruntzel**, o. Professor an der Hochschule für Welthandel in Wien | 35 |

## 2. Hauptstück. Staatsformen und Aufgaben des Staates.


Abschnitt | Seite

4 **Begriff und Wesen des Staates.**
Von Hofrat Dr. **Adolf Menzel**, o. Professor der Rechte an der Universität Wien . . . 41

5 **Theorie der Staatsentwicklung.**
Von Dr. **Fritz Stier-Somlo**, o. Professor des öffentlichen Rechts und der Politik an der Universität Köln . . . 50

6 **Entstehung und Untergang der Staaten.**
Von Geh. Justizrat Dr. **S. Brie**, o. Professor der Rechte an der Universität Breslau . . . 53

**Das Nationalitätsprinzip in seinem Einfluss auf die Staatenbildung.**
Von Dr. **Rudolf Laun**, o. Professor an der Universität Hamburg . . . 59

7 **Die Staatsformen. Souveräne, halb- und nicht souveräne Staaten.**
Von Dr. **Eduard Hubrich**, o. Professor der Rechte an der Universität Greifswald . . . 64

8 **Staatenverbindungen und Staatenbündnisse.**
Von Dr. **Eduard Hubrich**, o. Professor der Rechte an der Universität Greifswald . . . 70

9 **Die Theorien über den Umkreis der Staatstätigkeit.**
Von Professor Dr. **Ludwig Waldecker**, Berlin . . . 73

**Wissenschaftlicher Sozialismus, Kommunismus, Anarchismus.**
Von Geh. Hofrat Dr. **Karl Diehl**, o. Professor der Staatswissenschaften an der Universität Freiburg i. Br. . . . 77

10 **Die Aufgaben des Staates in geschichtlicher Entwicklung.**
Von Dr. **Hans v. Frisch**, Professor der Rechte Wien . . . 86

Abschnitt — Seite

11 **Staat und Recht.**

Von Geh. Justizrat Dr. jur. Dr. ing. h. c. **Josef Kohler** †, o. Professor der Rechte an der Universität Berlin 104

**Staat und Wirtschaft.**

Von Universitätsprofessor Dr. **Willy Wygodzinski,** Bonn a. Rh. 107

**Recht und Wirtschaft.**

Von Dr. **Rudolf Kaulla,** a. o. Professor an der Technischen Hochschule Stuttgart . . . . 112

**Staat und Gesellschaft.**

Von Dr. med. et phil. **Franz Oppenheimer,** o. Professor der Staatswissenschaften an der Universität Frankfurt a. M. 117

**Staat und Kirche.**

Von Geh. Justizrat D. Dr. **Wilhelm Kahl,** o. Professor der Rechte an der Universität Berlin . . . . . 126

**3. Hauptstück. Die staatliche Herrschaft und ihre Schranken.**

Abschnitt

12 **Die staatlichen Herrschaftsformen.**

Von Geh. Justizrat Dr. **Wilhelm van Calker,** o. Professor der Rechte an der Universität Freiburg i. Br. 150

13 **Volkssouveränität und Freiheitskämpfe.**

Von Dr. **Fritz Stier-Somlo,** o. Professor des öffentlichen Rechts und der Politik an der Universität Köln . . . . . 165

14 **Bürgerliche und politische Freiheit.**

Von Dr. **Ferdinand Toennies,** o. Professor der Staatswissenschaften an der Universität Kiel . . . . . 172

**Vereins- und Versammlungsrecht.**

Von Bayerisch. Staatsminister der Justiz Dr. **Ernst Müller-Meiningen,** München . . . 179

**Pressfreiheit und Presspolitik.**

Von Dr. **Otto Jöhlinger,** Dozent der Staatswissenschaften und der Zeitungskunde am Orientalischen Seminar der Universität Berlin . . . 189

**Aufhebung der Theaterzensur.**

Von Geh. Hofrat Intendant **Max Martersteig,** München . . 197

**Ueberwachung des Films.**

Von Rechtsanwalt Dr. **Wenzel Goldbaum,** Syndikus des Verbandes Deutscher Film-Autoren, Berlin . . . . . 199

Abschnitt Seite

15 **Die wirtschaftliche Befreiung des vierten Standes.**

Von Dr. phil. **Heinz Potthoff**, Referent für Arbeitsrecht im Ministerium für soziale Fürsorge, München . 201

16 **Freizügigkeit.**

Von Dr. **Franz Dochow**, Professor der Rechte an der Universität Heidelberg . 211

**4. Hauptstück. Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtspflege.**

Abschnitt

17 **Die Dreiteilung der Gewalten.**

Von Dr. **Fritz Stier-Somlo**, o. Professor des öffentlichen Rechts und der Politik an der Universität Köln . . . . . 216

18 **Die materielle Gesetzgebung.**

Von Dr. **Max Fleischmann**, o. Professor der Rechte an der Universität Königsberg i. Pr. . . 219

**Die formellen Gesetze.**

Von Geh. Justizrat D. Dr. **Paul Schoen**, o. Professor der Rechte an der Universität Göttingen . . . . . 241

**Die Verordnungen.**

Von Geh. Justizrat D. Dr. **Paul Schoen**, o. Professor der Rechte an der Universität Göttingen . 248

19 **Staatsverwaltung im Einheitsstaat.**

Von Dr. **Friedrich Giese**, o. Professor der Rechte an der Universität Frankfurt a. M. . 256

20 **Die Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland.**

Von Professor Dr. **Hugo Preuss**, Reichsminister des Innern a. D., Berlin . 266

21 **Kommunalpolitik.**

Von Dr. **Wilhelm von Blume**, o. Professor der Rechte an der Universität Tübingen . 287

Abschnitt Seite

22 **Justiz und Verwaltung.**

Von Dr. **Fritz Stier-Somlo,** o. Professor des öffentlichen Rechts und der Politik an der Universität Köln 296

**Verwaltungsgerichtsbarkeit.**

Von Geh. Justizrat Dr. **Gerhard Anschütz,** o. Professor des öffentlichen Rechts an der Universität Heidelberg 302

23 **Volksrichter und Berufsrichter.**

Von Wirkl. Geh. Rat D. Dr. **Adolf Wach,** o. Professor der Rechte an der Universität Leipzig 311

**5. Hauptstück. Der Parlamentarismus.**

Abschnitt

24 **Die Entwicklung des Parlamentarismus:**

**England.**

Von Dr. **Wolfgang Michael,** Professor der Geschichte an der Universität Freiburg i. Br. 314

**Frankreich.**

Von Dr. **Adalbert Wahl,** o. Professor der Geschichte an der Universität Tübingen 322

25 **Geschichte des Parlamentarismus in Deutschland.**

Von Professor Dr. **Ludwig Bergsträsser,** Privatdozent der Geschichte an der Technischen Hochschule Berlin 329

26 **Wesen und Aufgaben der Parlamente.**

Von Dr. **Wilhelm von Blume,** o. Professor der Rechte an der Universität Tübingen . . . . . 336

**Die Bedeutung der Parteien.**

Von Dr. **Wilhelm von Blume,** o. Professor der Rechte an der Universität Tübingen . . . . . 346

27 **Ein- oder Zweikammersystem?**

Von Geh. Hofrat Dr. **Albrecht Mendelssohn Bartholdy,** o. Professor der Rechte an der Universität Würzburg 352

Abschnitt Seite

28 **Wahlrecht und Wahlverfahren.**

Von Dr. **Adolf Tecklenburg,** Privatdozent des öffentlichen Rechts an der Universität Bern . . . . . 358

29 **Die politischen Parteien in Deutschland vor dem Kriege.**

Von Professor Dr. **Ludwig Bergsträsser,** Privatdozent der Geschichte an der Technischen Hochschule Berlin . . 369

**6. Hauptstück. Die staatliche Kraftentfaltung nach aussen.**

Abschnitt

30 **Grundfragen der auswärtigen Politik.**

Von **Johann-Heinrich Graf v. Bernstorff,** Botschafter . . 376

31 **Das Prinzip des Mächtegleichgewichts und die Grossmächte.**

Von Geh. Reg.-Rat D. Dr. **Max Lenz,** o. Professor der Geschichte an der Universität Hamburg . . . . 381

32 **Kolonialbesitz.**

Von Legationsrat a. D. Dr. **Alfred Zimmermann,** Berlin 393

33 **Weltwirtschaft, Weltwirtschaftspolitik und äussere Volkswirtschaftspolitik.**

Von Geh. Reg.-Rat Dr. **Bernhard Harms,** o. Professor der Staatswissenschaften an der Universität Kiel 399

34 **Bündnispolitik und Völkergegensätze.**

Von Geh. Hofrat Dr. **Albrecht Mendelssohn Bartholdy,** o. Professor der Rechte an der Universität Würzburg 403

**Register** . . . . . 407

# Die Grundlagen der Politik

# Erstes Hauptstück.

# Wesen, Ziele und Zweige der Politik.

## 1. Abschnitt.

## a) Politik als Wissenschaft.

Von Geh. Hofrat Dr. jur. **Robert Piloty,**
o. Professor der Rechte an der Universität Würzburg.

**Literatur:**

Dahlmann, Politik (1847). — E. v. Lasaulx, Philosophie der Geschichte (1856). — Waitz, Grundzüge der Politik (1862). — Bluntschli, Politik (1876). — R. von Mohl, Enzyklopädie der Staatswissenschaften (1872, 1881); Staatsrecht, Völkerrecht u. Politik, 2. Band 1869. — Holtzendorff, Prinzipien der Politik, 2. Aufl. (1879). — Hertling, Art. Politik im Staatslexikon der Görresgesellschaft. 3. u. 4. Aufl. Band 4 (1911). — W. Roscher, Politik (1908). — H. Treitschke, Politik (1897). — P. Schollenberger, Politik in system. Darstellung (1903). — Gumplowicz, Soziologie und Politik (1892). — Schäffle, Bau und Leben des sozialen Körpers. 2. Aufl. (1896) und Zeitschrift f. d. ges. Staatswissenschaft. Band 53. S. 579 ff. (1897). — Rehm, Allg. Staatslehre (1899). — Gg. Jellinek, Allg. Staatslehre. 4. Aufl. (1919). — Berolzheimer, Politik (1906). — R. Schmidt, Allg. Staatslehre (1901). — Fr. Ratzel, Polit. Geographie. 2. Aufl. (1903). — J. Unold, Politik im Lichte der Entwicklungslehre (1912). — G. Koch, Beiträge zur Geschichte der politischen Ideen und der Regierungspraxis (1892). — Jakob Burckhardt, Weltgeschichtliche Betrachtungen (1905). — F. M. Dostojewski, Politische Schriften (1907). — H. Delbrück, Regierung und Volkswille (1914). — R. Kjellén, Der Staat als Lebensform (1917). — Piloty, Staaten als Mächte und Mächte als Staaten in Zeitschr. f. Völkerrecht (1914); Diplomatie et Anarchie in „La vie internationale" (1914), fasc. 21, t. V, p. 193 ff.; Autorität und Staatsgewalt in Jahrb. der intern. Vereinigung für vergleichende RW. u. Volksw.-Lehre (1903). Bd. VI u. VII. S. 551 ff.; Beziehungen der Rechtswissenschaft zur Philosophie in J. A. Seufferts Blätter f. Rechtsanwendung. 71. Jgg. (1906). S. 493 ff.; Stellung der Rechtswissenschaft im System der Geisteswissenschaften in Rhein. Zeitschrift f. Zivil- und Prozessrecht (1914). 6. Jgg., S. 215 ff.; Die Verwirrung des Machtbegriffes in D. Juristenzeitung (1917). S. 841 ff.; Völkerbund und Völkerrecht in „Deutschland und der Friede" von Götz (1908).

### I. Staatskunst und Staatswissenschaft.

Politik ist Staatskunst. Sie besteht in der Förderung des Gesamtwohles durch die Tat der führenden Persönlichkeiten. Sie wird erfüllt sowohl an dem im Staat vereinigten einzelnen Volke als auch an der in Völker gegliederten und nach einer Einheit strebenden Menschheit. Diese Kunst der Führung der Massen durch Befriedigung ihrer Gesamtinteressen ist in ihrem Wesen der Beruf der dazu Erlesenen und Befähigten und kann nicht ohne Erfahrung und Uebung erlernt werden.

Sie ist deshalb in erster Linie eine praktische Kunst. Politik ist durchaus Tat, sie rechnet mit Tatsachen und schafft Tatsachen und sie wird in allen ihren Entschlüssen durch Tatsachen bedingt. Sie gleicht darin jeder anderen Geschäftsführung engerer Aufgabenkreise. Aber ihr eigentliches Wesen wird dadurch allein nicht bestimmt. Da nämlich die Politik von allen Geschäftsführungen die höchste ist, über die höchste Macht verfügt und die weitesten Kreise zieht, indem sie in das Leben der Menschen und Völker am tiefsten eingreift, so erfordert sie auch den höchsten Aufwand an menschlichen Kräften und sachlichen Opfern. Sie stellt an den Willen und den Geist des führenden Menschen die höchsten Anforderungen, denn ihre Aufgabe ist es, oftmals die härtesten Widerstände, die von Natur und Menschen ihr entgegengesetzt werden, zu überwinden. Selbst den Kampf mit dem Schicksal aufzunehmen, gerät sie in Versuchung, denn den Menschen zu einer höheren Stufe der Art emporzuheben, seine ererbte Natur gleichsam umzuschaffen, muss sie sich zum Ziele setzen. Deshalb ist die Kunst des Staatsmannes die höchste unter allen Künsten. Ihr Gegenstand ist nicht auf die Verschönerung dieser oder jener Seite des menschlichen Daseins beschränkt, sondern das Leben selbst in seiner gesamten äusseren Entfaltung, der Mensch in seiner Gesamtbeziehung zu seiner Art, zu Familie, Gemeinde, Staat, Menschheit, ist ihr Zweck und Ziel.

Dadurch gerät die Politik in wirksame Beziehung auch zum Geistesleben des Menschen. Sie wirkt auf dasselbe ein und wird von ihm beeinflusst. Sie erfährt, dass auch ihre Erfahrungen nicht nur tatsächlicher Natur sind und dass auch die Tatsachen, mit denen sie zu rechnen und zu rechten hat, geistig erfasst werden müssen. Sie muss schätzen und bewerten, Begriffe bilden und in Begriffen denken, um ihr gemeinnütziges Werk grundsätzlich, planmässig, vorbedacht und methodisch und nicht rein gefühlsmässig, nach Laune, Leidenschaft und Willkür zu verrichten. Nach zwei Seiten muss sie geistig prüfen, was sie tut. Voraussetzungen und Ziele der Politik werden dadurch Gegenstand wissenschaftlicher Erkenntnis. Politik ist nicht nur Kunst, sondern auch Wissenschaft, eine Wissenschaft, die im höchsten Sinne im Dienste des Lebens steht. Während nun die Politik als Staatskunst das Leben selbst durch das Mittel des Staates zu meistern sucht und dadurch den Zwecken des Lebens unmittelbar durch bewusste Tat zu dienen hat, muss die Politik als Wissenschaft sich bescheiden, indem sie dem wirklichen Leben zunächst nicht gegenübersteht, um es mit den tatsächlichen Machtmitteln der Gewalt zu bestimmen, sondern indem sie ihm naht, um es zu verstehen, und ferner durch die reine, objektive Erfassung seiner Tatbestände und Bedürfnisse eine Lehre zu gewinnen, welche der Staatskunst zum geistigen Gebrauch und zur endgültigen Anwendung zur Verfügung gestellt wird. Dies geschieht dann freilich auch mit Zwang, aber nicht mit physischem, sondern mit dem geistigen Zwang der Gründe. Gegenstand der Politik als Wissenschaft ist also die Staatskunst, die durch sie unmittelbar, doch nur geistig bestimmt wird. Und nur auf diesem Wege wirkt auch die Politik als Wissenschaft, die Staatswissenschaft im weitesten Sinne gefasst, mittelbar, nämlich durch das Mittel der Staatskunst auf das Leben ein.

## II. Politik und Staatswissenschaften.

Politik als Wissenschaft umfasst daher alle Wissenschaften, die irgendwie den Staat als das höchste politische Gebilde zum Gegenstand haben. Betrachtet man aber den Staat, wie das von R. Kjellén neuerdings in anschaulichster Weise geschehen ist, als Lebensform und nicht etwa bloss als eine juristische Konstruktion, eine geschichtlich geographische Tatsache oder als ein nützliches Geschäft, so zeigt sich sofort, dass unter den Wissenschaften, die den Staat zum Gegenstand haben, ein Rangverhältnis besteht und dass nur diejenige Wissenschaft, welche die Politik als Staatskunst unmittelbar zum Gegenstand hat, Politik im eigentlichen Sinn ist. Sie ist die führende unter den vielen Einzelwissenschaften, welche den Staat jeweils nur von einer einzelnen bestimmten Seite aus erfassen. Im Verhältnis zur Politik sind diese einzelnen Staatswissenschaften, die politische Geschichte und Geographie, die Staats- und Völkerrechtswissenschaft, die Volkswirtschaftslehre, die Völkerpsychologie und die Gesellschaftslehre, nur Hilfswissenschaften. Der lebendige Körper des Staates wird durch sie nur von aussen her nach Bau und Funktion seiner Organe untersucht und erklärt. Es ergibt sich aber aus ihrem Nebeneinander weder ein vollkommenes Bild vom Wesen des Staates noch eine Lehre für seine Leitung. Sie liefern Beiträge zur Politik als Wissenschaft, sind aber nicht selbst Politik.

Die Geschichte, indem sie die Tatsache des Gemeinschaftslebens der Völker von den Anfängen bis zur Gegenwart in ihren unzählbaren Wiederholungen, Veränderlichkeiten, Abbrüchen, Erneuerungen und Stillständen nachweist, zeigt besten Falles, was der Staat der Vergangenheit konnte und was er nicht konnte. Das Bild vom Wesen des Staates bleibt unvollkommen, weil nur die Aufgabe ersichtlich wird, die er sich gesetzt hat, nicht aber das Ziel, das er sich in der Zukunft zu setzen hat. Selbst wenn die Geschichte unter dem subjektiven Gesichtspunkt eines zu erstrebenden, aber noch unerreichten Staatszieles geschrieben ist, muss sie notwendigerweise einseitig sein und dem Geschehenen und Gewordenen die Regel des dauernd Gültigen einprägen. Die Wahrheit, dass in dem, was war, auch das Bleibende eingeschlossen ist, ist die höchste Weisheit der Geschichte, über die sie nicht hinausstreben darf, ohne sich selbst zu verleugnen. Sie führt den Staatsmann von den fernsten Anfängen bis zu sich selbst und seiner umgebenden Gegenwart, um ihn an diesem Punkte ratlos zu verlassen und sich selbst zu überlassen. Geht sie noch einen Schritt weiter, um etwa als Philosophie der Geschichte oder als Wahrsagerin aus den Tatsachen der Vergangenheit die Zeichen der Zukunft zu deuten, so verlässt sie als Wissenschaft ihren Boden und sucht mit der Bergmannslampe das sonnebeschienene Tal zu erleuchten. Je mehr freilich die politische Geschichte von der reinen Chronik und Erzählung zur politischen Erklärung der Tatsachen fortschreitet, desto nützlicher wird ihr Werk als Hilfswissenschaft für den Dienst, den sie der Politik als Wissenschaft leisten kann, aber sie wird sich zugleich auf diesem Wege bewusst, dass sie zu solcher Deutung der Vergangenheit nur gelangen kann, wenn sie vorher die Gegenwart selbst wissenschaftlich gewürdigt hat, und das heisst eben, dass sie alsdann es nötig hat, bei der Politik als Wissenschaft in die Schule zu gehen. Hier wird dann die Geschichte sich ihre Meister selbständig zu suchen haben.

Die politische Geographie, die erst in jüngster Zeit die Stufe der Wissenschaftlichkeit erstiegen hat, sieht den Staat als Raumtatsache der Gegenwart, steigert den Gedanken der Interessengemeinschaft und Machteinheit des politischen Volkes bis zu einer organisch individualistischen Körpervorstellung und wendet die naturwissenschaftlichen Gesetze entwicklungstheoretisch auf das Leben des Staates sinngemäss an. Grösse, Lage, Ausdehnung, Beschaffenheit des Staatsbodens bilden nach dieser Lehre den bestimmenden Koeffizienten der natürlichen und psychologischen Eigenschaften des Volkes, woraus sich dann das politische Werden, Wachsen und Vergehen des Staates wie ein naturgeschichtlicher Vorgang gleichsam von selbst ergeben. Mit ihren anschaulichen Ergebnissen verspricht diese Wissenschaft der politischen Geschichte ebenbürtig an die Seite zu treten, ohne doch diese jemals ersetzen oder gar an Wert für die Politik überbieten zu können. Auch sie ist Hilfswissenschaft der Politik, nicht selbst Politik, denn wie sehr sie auch geistig den Raum und alle messbaren Grössen in der Tatsache des Völkerlebens zu schätzen und politisch verwertbar zu machen vermag, ihre Lehre reicht doch weder allein noch mit derjenigen der Geschichte zusammen hin, um der Staatsleitung wissenschaftlich eine vollkommene Erklärung des Gemeinschaftslebens der Völker und über diese hinaus noch ein Ziel zu setzen und Wege dahin zu zeigen. Und auch für sie gilt, was der Geschichte gesagt wurde, dass sie erst selbst bei der Politik in die Lehre zu gehen hat, um da den Masstab für ihre Bewertung der räumlichen Tatsachen zu empfangen.

Das Gegenwartsleben der Völker, dessen vollkommene Erfassung Voraussetzung der Staatskunst ist, wird dieser noch eindringlicher und bestimmender als durch Geschichte und Geographie durch jene Wissenschaften erklärt, welche sich ganz besonders mit den Abhängigkeitsverhältnissen des Gemeinschaftslebens der Menschen befassen. Recht und Sitte, Religion, Kunst und Sprache, wirtschaftliche und gesellschaftliche Bedürfnisse haben als verschiedene Formen regelmässiger Abhängigkeitsverhältnisse das Gemeinsame, dass sie den Menschen in seinem natürlichen, seelischen und geistigen Leben als Glied eines grösseren Ganzen erscheinen lassen, wodurch die wissenschaftliche Erforschung eines jeden dieser Bereiche eine Beziehung zur Politik erhält. Wie die Staatskunst keine dieser Beziehungen unberücksichtigt lassen kann, so muss auch die Politik als Wissenschaft aus den Ergebnissen dieser einzelnen Wissenschaften schöpfen, um sie zu Grundsätzen der Staatskunst zu erheben. Wie das nun zu geschehen habe, das werden diese einzelnen Wissenschaften selbst nur in seltenen Fällen und in begrenztem Masse zu sagen wissen. Die Theologie empfiehlt ihr Dogma als Staatsgrundsatz, die Rechtswissenschaft begnügt sich nicht mit der systematischen

Ordnung und kommentatorischen Erklärung der aus den Händen der Politik empfangenen Gesetze, sondern stellt selbst ähnlich wie die Theologie aus der geheimnisvollen Quelle des Rechtsbewusstseins Anforderungen an die Politik, bindet dadurch geistig deren freien Willen an Grundsätze der Verfassung, des Völkerrechtes und der Verwaltungsordnung. Kunst und Sprachwissenschaft gehen ähnliche Wege, wenn sie aus der Seele des Volkes und ihrem Brauch Schlüsse auf unantastbare Bereiche völkischer Art bindend auch für den politischen Gesetzgeber ziehen. Für die Hervorbringung, Beischaffung, Verteilung und den Verbrauch der Lebensgüter entwickeln die Wirtschaftswissenschaften nach eigenen Methoden Grundsätze, die auch die Volkswirtschaft des Staates und seinen Haushalt binden sollen, und die mannigfachen Gliederungen der Völker in ihrem Gemeinschaftsleben im Staat und über ihn hinaus werden in der Gesellschaftswissenschaft erfasst und als Tatsachen erklärt, denen der Staat und seine Leitung Rechnung zu tragen haben. Die Staatskunst wird von all diesen Seiten her über den Reichtum des wirklichen Lebens an Beziehungen der Abhängigkeit belehrt. Jede dieser Wissenschaften zeigt ihr eine andere Seite dieses Lebens mit überzeugender Deutlichkeit und doch ist keine von ihnen allein berufen, als theoretische Meisterin die Politik zu bestimmen.

### III. Politik als Wissenschaft.

Der Staatskunst mit wissenschaftlicher Methode unmittelbar beizukommen, also nicht etwa nur von dieser oder jener Seite, wie es die eben charakterisierten politischen Hilfswissenschaften zu tun versuchen, sondern ganz unmittelbar, so dass das politische Geschehen der Menschheit von einem einzigen, festen Standpunkt aus objektiv erfasst, erklärt und grundsätzlich bestimmt wird, ein solches Unternehmen erscheint zunächst aus zwei Gründen als ein vergebliches, ja unmögliches, einmal des Gegenstandes und sodann des Subjektes der Erkenntnis wegen. Der Gegenstand, das gesamte politische Geschehen der Menschheit, stellt sich aufs Erste als ein so verwickeltes Gemenge von menschlichen Motiven, Entschlüssen, Plänen und Taten, von natürlichen Bedingungen, Zeitumständen und völkischen Eigentümlichkeiten und schliesslich auch von Zufälligkeiten, Geschicken, Stimmungen, Gefühlen, Leidenschaften, Bedürfnissen und anderen unmessbaren Dingen dar, dass es schon deshalb fast unmöglich erscheint, diesem Gemenge von Tatsachen gegenüber einen einzigen, festen Punkt der Betrachtung und Erkenntnis zu gewinnen. Bedenkt man nur den Krieg als Zustand und Tatsache mit der Absicht einer wissenschaftlichen Ergründung seines Wesens, seines tieferen menschlichen Grundes, seiner Funktion im Menschheits- und Völkerleben, seiner Ursachen und Wirkungen, so gibt schon dieser einzelne Gegenstand wenig Aussicht auf eine vollkommene wissenschaftliche Erklärung.

Aber nicht minder als aus dem Gegenstande entspringen Schwierigkeiten besonderer und mannigfaltiger Art aus dem Subjekte der Erkenntnis. Wie soll der Mensch, dessen Verstand nun einmal das Subjekt der Erkenntnis in allen Zweigen der Wissenschaft ist, jener Höhe des Standpunktes, jener Freiheit von persönlicher Voreingenommenheit, jener Blickweite und Urteilstiefe fähig sein, um all das, was in der Politik als Staatskunst von allen Seiten des Lebens her zusammenläuft, nach einem festen und sicheren Masstab prüfen, erklären und richten zu können? Vermag selbst der Historiker, der doch nur das, was war, zu beurteilen hat, dem Geschehen der Vergangenheit gegenüber einen absolut objektiven Standpunkt nicht leicht zu finden, um wieviel weniger leicht hat es mit der Wahl eines Standpunktes über und ausserhalb der Dinge derjenige, der das Geschehen der Gegenwart zu erforschen und die ewigen Gesetze dieses Geschehens festzustellen und nach ihnen das Geschehen selbst zu erklären hat. Gibt es eine solche Objektivität? Gibt es gegenüber den Taten und Leiden des eigenen Volkes eine solche Freiheit des Standpunktes, dass das Urteil über diesen Teil des politischen Geschehens bei irgend jemand als ein selbstloses erwartet werden kann? Wie lange hat es gedauert, bis die Wissenschaft den Gegenständen der Pflanzen- und Tierwelt gegenüber sich frei zu machen verstand von den Beziehungen dieser Organismen zum menschlichen Nutzen! Wie selten finden wir heute noch eine geschichtliche Darstellung menschlicher Dinge, die auch nur einen gewissen höheren Grad von Unabhängigkeit vom Stoff, von subjektiver Befangenheit verrät! Umwieviel weniger sicher dürfen wir darnach auf eine gerechte und zweckreine wissenschaftliche Einstellung des menschlichen Verstandes auf die ihrem ganzen Wesen nach auf Zwecke und Zweckmässigkeit gerichtete Staatskunst rechnen!

Es ist nicht zu verwundern, dass ganze Reihen von statistischen Berechnungen, ganze Bibliographien und biographische Lexika, ja dass ganze politische Bibliotheken mit dem Merkmal der Sprache, in der sie geschrieben sind, auch schon das Zeichen der politischen Voreingenommenheit und somit der Unwissenschaftlichkeit an der Stirn tragen. Mag im Einzelnen die festgestellte Tatsache richtig sein, schon der Ort, oder der Zeitpunkt ihrer Feststellung und Wertschätzung verrät eine Absicht. Wir finden zuletzt: Es steht jede in Form und Aufbau noch so objektiv gehaltene politisch wissenschaftliche Arbeit vermöge der menschlichen Beschaffenheit ihres Meisters immer auf dem Boden irgend eines Landes oder Volkes oder einer Völkergruppe oder zum mindesten im Banne einer Zeit und der sie bedingenden allgemeinen Verhältnisse.

Darnach wäre wohl von vornherein auf Politik als Wissenschaft zu verzichten, wenn nicht die Wissenschaft eben deshalb, weil das erkennende Subjekt notwendig mit den Interessen, Absichten und Leiden seiner Umgebung verwachsen ist, wie in anderen so auch in diesem Gebiete auf eine Art vereinbarungsgemässer Nachsicht zu rechnen gewohnt wäre. Wie Aristoteles seine Politik als Grieche, Cicero und Seneka ihre politischen Lehren als Römer, Dante seine Monarchie als Italiener schrieben und die Spuren der Nationalität dieser Meister auch in ihren Werken zu finden sind, so wird man auch von einem politischen Werk der Gegenwart, wie rein auch der Geist des Verfassers von persönlichen Absichten sein mag, doch vernünftiger Weise erwarten, dass es den politischen Charakter dieses Verfassers nicht verleugne. Politik als Wissenschaft heisst also nicht subjektlose, absolut unpersönliche Politik, sondern diese Wissenschaft fordert nur Freiheit von jenen Listen und Klugheiten, die der Staatskunst selbst gut anstehen mögen, die aber eine über sie richtende Wissenschaft entwürdigen würde.

Es kommt also auf der einen Seite, was den Gegenstand betrifft, darauf an, dass die Politik als Wissenschaft es gerade darauf absieht, die verworrene Fülle des Gegenständlichen zu entwirren, in allem politischen Geschehen das menschlich Planmässige von dem natürlich Zufälligen zu sondern und nachzuweisen, worin Planmässigkeit mit Gesetzmässigkeit und Grundsätzlichkeit sich deckt und welche Rollen im politischen Geschehen der Zufall, die Laune und die Leidenschaft spielen. Während hier die Staatskunst des Staatsmannes aus Intuition, Instinkt oder praktischer Erfahrung zu Taten schreitet und ohne nähere Prüfung doch in jedem einzelnen Falle mit den Zufälligkeiten und Launen des Lebens rechnet, muss die Wissenschaft der Politik das handelnde Subjekt nach psychologischen Methoden von den zufälligen Lebenserscheinungen zu sondern wissen und einen theoretischen Staatsmann zeichnen, dem das politische Leben mit allen seinen Möglichkeiten und Zufälligkeiten, Nöten und Bedürfnissen wie eine Landkarte klar und richtig vorgestellt wird.

Auf der andern Seite muss diese theoretische Politik, muss also der politische Forscher eine Selbstreinigung vornehmen, indem ihm der Standpunkt, den er persönlich einnimmt, zum klar erkannten und offen bekannten Grundsatz wird.

Politik als Wissenschaft ist ohne ein umfassendes Wissen in allen politischen Hilfszweigen gar nicht denkbar, aber noch wichtiger ist ein hoher Grad psychologischer Reife. Politik als Wissenschaft ist der höchste Grad von Menschenkenntnis. Was allen Menschen gemeinsam und den einzelnen Völkern eigentümlich ist, was allen Ländern und Meeren wesentlich und den einzelnen Völkern nach Lage und Beschaffenheit besonders zugehört, was seine Geschichte aus einem Volk gemacht hat und machen kann, wie umgekehrt seine Geschichte zum Teil auch das Ergebnis der Eigenart eines Volkes sein kann und wie endlich aus Art des Volkes, Umständen und Zeitverhältnissen die grossen und führenden Persönlichkeiten erwachsen, was ihre gemeinsamen Züge und ihre oft so schwer erforschlichen besonderen Anlagen und Fähigkeiten ausmacht, dies alles und noch so manches andere bildet den Gegenstand der Politik als Wissenschaft.

### IV. Der Staat als Objekt und Mittel der Politik.

Von den kleinsten Formen des menschlichen Gemeinschaftslebens, den Familien, Gemeinden und anderen örtlichen Verbänden angefangen bis hinauf zu den grössten Verbänden, den Staaten, Reichen, Staatenbünden und den grossen Religionsgesellschaften sind es immer die gleichen Grundtatsachen, welche die Art und Form des Gemeinschaftslebens bestimmen. Die

Natur des Menschen, seine natürlichen und geistigen Bedürfnisse weisen ihn auf seinesgleichen an. Der letzte Zweck jeder Menschenvereinigung ist Besserung der natürlichen Lebensbedingungen und Steigerung der geistigen Güterwelt durch Steigerung der Gemeinschaftskräfte. Das Ziel ist Erhöhung der Menschenart über die Not der Tierheit. Es schliesst alle Einzelzwecke in sich und ist auch das letzte Ziel aller Politik.

Der Staat ist nicht die einzige und wohl auch nicht die letzte und höchste Form menschlichen Gemeinschaftslebens. Seine Unzulänglichkeit gegenüber den geistigen Bedürfnissen und seine Mängel selbst gegenüber den einfachen und natürlichen Bedürfnissen der Sicherheit, des wirtschaftlichen Wohlstandes und eines geordneten Rechtslebens geben der Phantasie einen weiten Spielraum und lassen Bestrebungen begreiflich erscheinen, die nach besseren und höheren Formen von Vereinigungen suchen. Einstweilen aber hat sich der Staat noch immer als die beste, vielseitigste und stärkste Form des Gemeinschaftslebens erwiesen. Durch ihn sind die Völker auf mannigfaltigen Umwegen und unter mancherlei Schicksalen dazu gelangt, selbstbestimmend ihr Eigenleben unter anderen Völkern zu führen, eigene Sprache und Sitte, eigenes Recht und eigene Herrschaftsformen zu pflegen und nach eigener Volksart zu entwickeln. Der Staat ist dadurch die normale Lebensform der Völker geworden. Das Streben nach dem eigenen Staat hat sich auch in dem grossen Weltkrieg als das stärkste Motiv des Kampfes erwiesen. Auf den Staat werden von den politischen Führern und von ihrem Gefolge alle Forderungen und Lasten, alle Opfer und Gewinne, die sich als Ergebnisse des Krieges in den Friedensschlüssen herausgestellt haben, bezogen. Was von der Natur nur in undeutlichen Umrissen vorgezeichnet ist, von den Völkern dunkel und instinktmässig empfunden wird, und was unter der Leitung der politischen Führer zu bestimmten und klaren Forderungen und Plänen und schliesslich zur bewussten politischen Tat wird, dies alles findet zuletzt seinen Niederschlag im Staat.

Er ist diejenige Lebensform eines Volkes, in der das Ideal der Freiheit die höchste Stufe der Wirklichkeit erreicht, indem das Verhältnis des gebietenden und gehorchenden Willens, das jedem Gemeinschaftsleben eigen ist, aus tatsächlicher Willkür in die Rechtsform der Herrschaft umgeprägt wird. Durch ihn erlangt der Einzelne das Bürgerrecht, das ihn vom passiven Untertan zum aktiven Bürger erhebt und durch ihn erlangt das geeinte Volk die Völkerrechtsfähigkeit, die seinen Verkehr im Völkerleben von der Stufe der reinen Machtabhängigkeit in diejenige des Völkerrechtes erhebt.

Der Staat ist nicht selbst das Willenssubjekt der Politik, er ist nur die Form, in der der Wille des Volkes seine politische Handlungsfähigkeit erreicht und betätigt. Er ist auch nicht das Objekt der Herrschaft in dem Sinne, dass er als gehorchender Wille gedacht werden könnte. Gebieten und gehorchen können nur Menschen, willensfähige Personen mit Fleisch und Blut. Der Staat ist vielmehr Objekt der Politik in einem dreifachen Sinne. Er ist Objekt, indem der führende Wille ihn formt und als dauerndes Verhältnis des Rechtes gestaltet. Dadurch erhält die Politik in allem, was sie will und tut, eine Beziehung zum Staat. Der Staat ist ferner auch Objekt der Politik in dem Sinne, dass alle Handlungen der Staatsleitung ihre Richtung auf den Staatszweck zu nehmen haben, und dass alle Gewalt, über welche die Staatsleitung verfügt, ihre Rechtfertigung nur im Staat, auf dessen Zweck sie gerichtet ist, finden kann.

Und noch in einem dritten Sinne ist der Staat Objekt und Mittel der Politik. Die Forderung nämlich, dass die Staatsleitung objektiv sein soll, ist der kategorische Imperativ der Politik. Sie bedeutet, dass der leitende menschliche Wille, obgleich er nach natürlichem Gesetz immer subjektiv ist, doch stets im Banne des Staatsinteresses zu halten, auf den Staatszweck zu richten ist und dadurch, dass er stets an seinem Objekte gemessen wird, selbst objektiv wird.

Die Staatskunst ist nämlich die Kunst, um der Gemeinschaft willen höchste Macht zu dem höchsten Zweck einer Erhöhung des Menschentypus zu verwenden. Nie ruht diese Macht. Indem sie sich in ihrem Werk verbraucht, ergänzt sie sich stets aufs neue und muss nach Mass ihres Zweckes stets auf Steigerung bedacht sein. Das oft missbrauchte Schlagwort vom Willen zur Macht wurde von Nietzsche, der es zum Programm und Imperativ des Lebens überhaupt erhob, insofern zur „Umwertung aller Werte" gebraucht, als er das hergebrachte Ver-

hältnis von Objekt und Subjekt umkehrte. Nietzsche stellte das Objekt über das Subjekt, die Aufgabe, den Zweck, das Ziel über den handelnden Willen. Seine Lehre war richtig und heilsam, indem sie die Sinnlosigkeit der Macht, die um ihrer selbst willen besteht, erwies, aber sie blieb unvollständig, indem sie die grosse Persönlichkeit und ihre Züchtung zum Ziel und Zweck aller Politik erhob, ohne dabei den Staat als das Mittel zu diesem Zwecke zu erkennen. Der Staat ist durch den in ihm objektivierten Züchtungszweck und durch den in ihm allein auf das gesamte äussere Gemeinschaftsleben wirkenden Zwang die Schule der Völker, durch welche zugleich der Einzelne zum Bürger und Staatsmann und das Volk zum Leben in der Menschheitsgemeinschaft erzogen werden.

Aus dieser Auffassung allein kann für die Politik jene Höhe des Standpunktes gewonnen werden, der sie über das blinde Walten des Zufalls und der Willkür, ihr Subjekt, den leitenden politischen Willen, über die Erkenntnisform blosser Intuition und Inspiration auf den Boden bewussten, zweckmässigen Handelns und ihre Methode über diejenige der nur von Fall zu Fall tastenden Klugheit zur vernunftgemässen Berechnung und Planmässigkeit erhebt. Nach allen Seiten hin wird dadurch die politische Arbeit Gegenstand wissenschaftlicher Erkenntnis und Bestimmung. Die Zusammenfassung aller Einzelerkenntnisse aus allen Bereichen menschlichen Wissens zur einheitlichen, nach Grundsätzen bestimmten und gegliederten Lehre wird dadurch möglich, das Problem der Politik als Wissenschaft lösbar. Indem die Wissenschaft der Politik den Staat als Objekt der Politik erfasst, vermeidet sie zwei Irrwege zugleich, den einen, der durch reine Abstraktion von der Wirklichkeit in das Land der grauen Theorie führt und den anderen nicht minder verfehlten, der die Wissenschaft zur Sklavin des persönlichen Nutzens erniedrigt.

Der Staat nicht als eine nur erdachte, sondern als die wirkliche Form des lebendigen Volkes wird Objekt der Politik, indem die Wissenschaft der praktischen Politik ihre Klugheiten und Erfahrungen ablauscht und sie nach Grundsätzen reinigt, rechtfertigt und stärkt. Ein höheres Bild vom Menschen muss vorhanden sein und die Politik in ihren Handlungen bestimmen, wenn die Politik ihre Aufgabe, den Menschen zu erhöhen, erfüllen soll.

### V. Der politische Grundsatz.

Auf ihre Grundsatzlosigkeit hat sich zuzeiten die praktische Politik viel zu Gut getan. Es schwebte ihr die Allmacht des Erfolges vor. Nur nach Art und Grösse des Erfolges wollte sie gemessen sein. Alle Vorzüge aber auch alle Fehler der macchiavellistischen Lehre laufen in dem einen Grundirrtum der Verherrlichung des Erfolges zusammen. Wohl ist jede Politik auf Erfolg gerichtet. Und insoweit gelehrt wird, dass die Mittel nach dem erstrebten Erfolg zu wählen sind, ist dem zuzustimmen, denn Erfolg ist nichts anderes als Wirkung, und Wirkung kann nur erreicht werden, wenn die dazu geeigneten Mittel angewendet werden. Aber diese Selbstverständlichkeit verdient kaum eine wissenschaftliche Lehre genannt zu werden. Erst wenn der erstrebte Erfolg ein erreichtes menschenwürdiges Ziel ist, wenn also die Politik ihre Mittel nach diesem Ziele wählt, wird auch die Lehre von den politischen Mitteln eine wissenschaftliche. Dies aber ist nur eben der Fall, wenn die Politik nicht reine Erfolgskunst, sondern grundsätzliche Tat ist. In der wirklichen Handhabung der Politik finden wir freilich die Grundsatzlosigkeit als die tatsächliche Regel und neben ihr die nicht seltene Tatsache, dass um des edlen Scheines willen die Grundsatzlosigkeit durch vorgespiegelte höhere Ziele verhüllt wird. In keinem Gebiete menschlichen Handelns ist Heuchelei im grossen Masstabe so im Schwunge und leider auch allzuoft so erfolgreich wie in dem der praktischen Politik. Ein gefürchtetes Volk durch das Mittel überlegener tatsächlicher Macht planmässig unschädlich zu machen und zu knechten, ist oft in der Geschichte der Politik der wahre und einzige Zweck kriegerischer Pläne und Ueberfälle gewesen. Bis in die neueste Zeit haben wir Beispiele dafür. Aber die wahre Absicht wurde dann zumeist durch vorgespiegelte schöne Grundsätze verborgen. Soweit die Vergangenheit solcher Uebung in Betracht kommt, ist es die Aufgabe wissenschaftlicher Geschichte Wahrheit und Trug zu scheiden. Für die Zukunft aber ist es Aufgabe der Politik als Wissenschaft die Grundsätze des politischen Handelns selbst zu ermitteln und so überzeugend nachzuweisen, dass ihre geistige Wirkung auf die praktische Politik mehr und mehr an Tiefe und Wahrhaftigkeit gewinnt.

Für die politische Grundsatzlehre aber kommt in Betracht, dass die Lebensbereiche der Politik nicht nur der Art, sondern auch dem Grade und Werte nach verschieden sind. Reine Machtpolitik ist die niedrigste Stufe politischen Strebens. Reine Macht ist das Mittel reiner Daseinserhaltung. Das Dasein um seiner selbst willen, also die nackte Existenz eines Volkes zu sichern, seine Ausbreitung auf Kosten andrer Völker zu betreiben, den Besitz der Erde zum Hoheitsrecht eines einzigen Volkes zu stempeln, ist letztes Ziel reiner Machtpolitik.

Der Sicherungs-, Erhaltungs-, Ausbreitungs- und Alleinherrschaftszweck kann nur erstrebt und erreicht werden durch ein System roher Gewaltüberlegenheit. Der Krieg ist das normale **Mittel reiner Machtpolitik.**

Eine Stufe höher steht die reine Wirtschaftspolitik, die nach Grundsätzen wirtschaftlicher, d. h. gütererzeugender Arbeit das Völkerleben zu bestimmen sucht. Ihre letzten Ziele sind Wohlstand, Reichtum, Werterhöhung und Ertragerhöhung aller geniessbaren Bodenschätze. Eine höhere Stufe bedeutet jedoch diese Politik nur dann, wenn machtpolitische Mittel nicht in den Dienst dieser Politik gestellt werden. Wirtschaftspolitische Kriege sind ein Widerspruch in sich selbst.

Eine Machtordnung ist auch der Staat und wirtschaftspolitischen Zielen kann auch er dienen. Aber ein neues Element bringt der Staat zur Macht, indem er Recht an die Stelle von Gewalt setzt und Gewalt nur gutheisst, um dem Recht zu dienen. Das Leben der Völker aus der Barbarei der reinen Machtpolitik zu befreien und wirtschaftspolitische Zwecke in Bahnen und Formen des Rechtes zu binden, bedeutet den Aufstieg der Völker aus dem Zustande der Wildheit in den der Bildung und Kultur. Rechtspolitik ist also eine Rangerhöhung der Politik nach Grundsatz ohne Rücksicht **auf die Frage der Nützlichkeit.**

Aber das Recht und die Billigkeit erblühen nicht auf dem Boden der Macht und der Wirtschaft. Sie setzen eine innere Umwandlung des Menschen voraus. Und diese Umwandlung aus dem rohen Stande der Gewalt und Nützlichkeit kann nur auf geistigem Wege gewonnen werden. Erziehung der Menschen, der Einzelnen und der Völker, zu einer Schätzung der Werte des Lebens nach den Massstäben geistiger Güter, ist Aufgabe der höchsten Stufe der Politik, der Kulturpolitik. Sie weist aus der rohen Wirklichkeit in die Ferne einer reineren Ideenwelt und strebt darnach, den Menschen durch den Staat zur Achtung vor dem Recht und der Sitte, zur Pflege von Kunst und Wissenschaft und zu einer philosophischen oder religiösen Lebensführung zu erziehen.

In dieser Stufenfolge wirkt sich eine tiefe, menschliche Wahrheit aus, die zu erweisen und der Menschheit als Geschenk darzubringen, die höchste und schwerste Aufgabe der politischen Wissenschaft ist. Jahrtausende der Menschheitsgeschichte haben nicht ausgereicht, um auch nur die Erkenntnis geschweige denn die Wirklichkeit dieser Wahrheit zum Allgemeingut der Völker dieser Erde zu erheben. Aber die Rückständigkeit und Rückfälligkeit der Menschheit ist kein Beweis gegen die Ewiggültigkeit geistiger Gesetze. Auch dem politischen Grundsatz des geistigen Aufstieges ist die Verheissung seiner Erfüllung gegeben. Im Dienste dieser Verheissung arbeitet die Politik als Wissenschaft.

## b) Politik als Kunst.

Von Geh. Hofrat Dr. **Hermann Oncken,**
o. Professor der Geschichte an der Universität Heidelberg.

Mehr als andere Völker neigen die Deutschen dazu, die Politik, wenn sie über ihr Wesen und ihre Aufgaben nachdenken, als eine Wissenschaft zu bezeichnen. Indem die Politik manchmal mit dem Worte Staatslehre gleichgesetzt wird, soll angedeutet werden, dass es sich um einen Komplex von Dingen handle, die man als lehrbar und lernbar betrachtet. Dieser Anschauung entspricht

unsere umfangreiche, die Summe unserer politischen Erfahrungen weit überflügelnde Literatur über Politik, insofern sie vor allem ein Wissen um Politik vermittelt — ob sie nun die Dinge rein theoretisch und parteilos behandelt oder eine parteipolitische Überzeugung als katechismusartigen Lernstoff entwickelt. Selbst die bitteren Klagen der letzten Jahre über die mangelnde politische Erziehung der Deutschen haben anscheinend wieder die Folge, dass man mit allen erdenkbaren pädagogischen Mitteln die Elemente eines enzyklopädischen Wissensstoffes über Politik ausbreitet, um damit dem Mangel abzuhelfen. Davon aber, dass die Politik noch etwas anderes ist, ja dass sie in erster Linie etwas anderes als eine Wissenschaft, dass sie eine Kunst ist, ist verhältnismässig wenig die Rede.

Dass dem so ist, mag man auf verschiedene Wurzeln zurückführen. Seit den Zeiten von Platons „Politeia" gelten die Philosophen, die Wissenden, als die geborenen Führer des Staates, und bis zu Thomas Morus und Fichte ist immer wieder die Forderung erhoben worden, dass die Könige Philosophen sein sollen; neben diesem Staatsideal verschwindet fast das Bild, das Platon im „Politikos" von der grossen sittlichen Persönlichkeit entwirft, die in sich selber ruhend mit „königlicher Kunst" die einzelnen Kräfte des Gemeinwesens zum Wohle des Ganzen zusammenfasst. Den Deutschen aber ist, infolge ihres historischen Entwicklungsganges, die Beschäftigung mit der Politik viel mehr aus der Theorie als aus der Praxis, viel mehr aus den Büchern als aus dem Leben, viel mehr aus den Beispielen anderer als aus den Inhalten unseres eigenen Daseins erwachsen; die von Haus aus uns im Blute ruhende Arbeitsteilung zwischen dem, der die Dinge tut, und dem, der um die Dinge weiss, ist von keiner Seite völlig überwunden worden. Die Überschätzung der Wissensseite ist dann durch die uns innewohnende Anlage, die Dinge ausser uns nicht intuitiv künstlerisch, sondern begrifflich lehrhaft oder gar schulmeisterlich zu nehmen, noch weiter verschärft worden. Heute aber mag man hinzunehmen, dass auch der demokratische Zug der Zeit — und der würde für uns nicht allein gelten — seinen Anteil daran hat, die Kunst möglichst aus den Wesensbestimmungen der Politik fern zu halten, weil man in ihr etwas Irrationelles oder gar Aristokratisches vermutet, was sich den Anforderungen der (tatsächlichen oder vermeintlichen) demokratischen Sachlichkeit und Zweckhaftigkeit entzieht.

Demgegenüber sehen wir die führenden Politiker ebenso wie die grossen Historiker, die vergangene politische Aktionen zu reproduzieren unternehmen, den höchsten Wert darauf legen, das Wesen der Politik von der Seite der Kunst aus zu bestimmen. So betont Ranke in seiner Antrittsvorlesung „Über die Verwandtschaft und die Unterschiede zwischen Historie und Politik" (1836), dass die Politik, ebenso wie die Historie „zugleich eine Wissenschaft und eine Kunst sei". Mit nichten will er für den Politiker den Unterbau der Staatswissenschaften missen, und er verdeutlicht sich ihren Nutzen in dem beliebten Bilde: „Denn auch die menschliche Gesellschaft hat gleichsam ihren eigenen Leib. Die Staatsökonomie zeigt, wie die Glieder eines Staates miteinander verwachsen sind, legt uns ihre Arterien und Adern vor Augen, die Orte, wo Odem und Blut sich befinden, und lehrt, wie die gesunde Beschaffenheit des Staatskörpers bewahrt, die ungesunde geheilt oder ihr vorgebeugt werde." Die Hauptsache der Politik aber scheint ihm doch nicht in diesen Erkenntnissen begründet zu sein, sondern von etwas anderem abzuhängen: „Jene Wissenschaft hat nicht so viel Gewicht und Ansehen, dass von ihr jede politische Handlung abhängen sollte: der gesunde und weise eingerichtete Staat stütze sich zwar auf die Gesetze der Staatsökonomie und beobachte sie stillschweigend, halte aber keineswegs so ängstlich an ihnen fest, dass er nichts tun sollte, als was ganz genau ihrer Regel angepasst sei." In sehr allgemeinen Weisungen bemüht er sich, diese höheren Lebensbedingungen des Staates zu ergründen: „Andere Gesetze von höherer Bedeutung, grossartigere Gesichtspunkte fasst er ins Auge, welche durch den Trieb des inneren Lebens hervorgerufen werden, sich auf Geist und Herz beziehen, kurz die Menschen göttlicher Freiheit teilhaftig machen." Für diese höhere Sphäre aber bedarf es auch höherer Fähigkeiten, als jenes Wissen sie vermitteln kann: „Unzählige gibt es, welche ein Staatsschiff zu lenken unternehmen, sehr wenige, die nicht sofort wieder die Zügel aus der Hand zu legen gezwungen werden. Denn diese Kunst erfordert, wenn irgend eine andere, Schärfe des Verstandes, Kraft des Genius, der dazu geboren ist, zu entdecken und durch Denken zu ergründen, Tapferkeit der Seele, und ist, wenn ich mich nicht täusche, die schwerste aller Künste."

Dieser Gedankengang kehrt bei den meisten grossen Politikern wieder, die sich überhaupt über das Wesen ihres Tuns ausgesprochen haben. Während seiner ganzen ministeriellen Laufbahn hat Bismarck, um nur diesen einen Namen zu nennen, sich zu dieser Anschauung bekannt. So erwiderte er schon am 18. Dezember 1863 dem Professor Virchow: „Die Politik ist keine exakte Wissenschaft; mit der Position, die man vor sich hat, wechselt auch die Benutzungsart der Positionen", und ähnlich sprach er in den nächsten Tagen gegenüber einem Abgeordneten, der sich naiv und deutsch darauf berief, dass er sein ganzes Leben als Professor der Staatswissenschaft der Politik gewidmet habe; gegenüber diesem Rechtstitel hatte Bismarck die von ihm eingeschlagene Polenpolitik zu rechtfertigen, die dasjenige Verhältnis in seiner Staatskunst zu Russland begründete, mit dessen Rückendeckung er im nächsten Jahrzehnt die Reichsgründung vollzog. In einer Rede im Reichstag am 15. Januar 1872 liess er den Begriff der Politik als Wissenschaft, wenn auch unter entscheidender Einschränkung, noch bestehen: „Die Politik ist in der Tat eine eminent praktische Wissenschaft, in der man sich an die Form, an die Namen, an Theorien, in die es gerade hineinpassen soll, nicht so sehr kehren kann." Viel bestimmter aber sprach er sich am 15. März 1884 aus: „Die Kritik ist bekanntlich leicht, und die Kunst ist schwer. Die Politik ist keine Wissenschaft, wie viele Professoren sich einbilden, sie ist eben eine Kunst, sie ist ebensowenig eine Wissenschaft, wie das Bildhauen und das Malen. Man kann sehr scharfer Kritiker sein, und doch kein Künstler, und selbst der Meister aller Kritiker, Lessing, würde es nie unternommen haben, einen Laokoon zu machen." Dieser ganze Gedankengang war seinem schöpferischen Wesenszuge so vertraut geworden, dass er ihn am 29. Januar 1886 fast wörtlich, mit dem Beispiel Lessings und Laokoons wiederholte: „Ich kann versichern, die Politik ist keine Wissenschaft, die man lernen kann, sie ist eine Kunst, und wer sie nicht kann, der bleibe davon." Immer sprach er mit dem souveränen Selbstgefühl, mit dem die Künstler, als Könner, sich erheben über diejenigen, die über Kunst reden und Bücher schreiben.

Das Gewicht dieser Äusserungen, die sich durch Politiker und Historiker alter und neuer Zeiten vervielfachen liessen, kann schon eine gewisse Beweiskraft beanspruchen, aber es entbindet den Nachdenkenden doch nicht von der entscheidenden Frage: inwiefern ist denn die Politik Kunst und inwiefern ist sie es nicht, inwiefern muss ein Politiker über künstlerische Fähigkeiten verfügen? Auch H. v. Treitschke beginnt seine Vorlesungen über Politik mit dem Satze: „alle Politik ist Kunst", aber er führt hernach dieses Thema doch nicht durch, sondern legt nur eine systematische Ordnung von individuellen politischen Überzeugungen vor. Er begründet seinen Eingangssatz nicht etwa mit verwandten Einsichten, wie sie Clausewitz in seinem Buche „Vom Kriege", das oberhalb der Kriegswissenschaften die Lehre von der Kriegskunst in einem unvergänglichen Stile entwickelte, gegeben hat. Vielleicht ist es für die Deutschen geradezu bezeichnend, dass ihnen auf dem Gebiete der Politik ein Clausewitz als genialer Künder der Erfahrungen des Lebens nicht beschieden gewesen ist.

Politik ist Umsetzen von Erkenntnissen und Erfahrungen in den Willen, inmitten einer Wirklichkeit, die zugleich Stoff und Grenze des politischen Handelns ist: sie greift ununterbrochen aus der Sphäre der Einsicht in die Sphäre des Willens über. Wenn wir daher fragen, welche spezifisch künstlerischen Fähigkeiten zur Führung der Politik benötigt werden, so dürfen wir — obgleich im Leben immer das Eine in das Andere sich verflechten wird — begrifflich diese Fähigkeiten des Erkennens von denen des Wollens scheiden.

Man darf davon ausgehen, dass der Politiker ebenso wie der Künstler gegenüber der Wirklichkeit, die er gestalten will, eine synthetische Veranlagung des Geistes mitbringen muss. Er muss viele Dinge zusammensehen können, in ihren Beziehungen und in ihren wesentlichen Wertungen, er muss dieses Viele in einer lebendigen Einheit verschmelzen und als geschlossenes Weltbild der Anschauung besitzen. Diese Fähigkeiten liegen von vornherein mehr nach der Seite des Intuitiven, des Anschauens und Verbindens, als nach der Seite des begrifflichen Sonderns und Untersuchens (welche Funktionen in der rein wissenschaftlichen Arbeit überwiegen): sie sind es, die die künstlerisch-schöpferische Natur, den Künstler in höherem Sinne, von dem Gelehrten im engeren Sinne, von dem Spezialisten und Ressortmenschen, unterscheiden. Der Politiker aber bedarf in erster Linie des synthetischen, nicht des analytischen Verstandes. Um ein Beispiel zu nennen, muss er

in einer dauernden synthetischen Umfassung der inneren und der äusseren Sphäre der Politik leben; die korrespondierende Beherrschung der beiden nur auf den ersten Blick voneinander gesonderten Sphären, über deren Wechselwirkungen die Staatslehren und die Staatswissenschaften sehr wenig auszusagen pflegen, ist die Voraussetzung alles seines Handelns. Diese Wechselwirkungen lassen sich nicht systematisieren, schon weil sie unausgesetzt die einmaligen Konstellationen der auswärtigen Politik mit den dauernden Institutionen des innern Staatslebens in einen ursächlichen Zusammenhang setzen; sie scheinen, wie man immer wieder beobachtet, manchen Prädispositionen eines klaren und scharfen Verstandes nicht zu liegen, sondern werden nur aus der Erfahrung, aus einem genialen Instinkt heraus, sicher erfasst; sie spotten aller Schlagworte der Parteien und aller Kunstausdrücke der Theorie, und spiegeln ein Stück des nur von Meisterhand zu bewältigenden Lebens.

Nehmen wir ein anderes Beispiel. Der Politiker steht auf der Brücke zwischen dem Gegenwärtigen und dem Zukünftigen, und er muss Anlagen in sich vereinigen, die bei den meisten Menschen eher gesondert auftreten. Auf der einen Seite muss er die Realitäten, die ihn umgeben und mit denen er zu rechnen hat, nüchtern einschätzen, gegen Neigungen und Abneigungen, gegen Phantasien und Vorurteile immun sein, damit in seine Rechnung mit den bekannten und unbekannten Grössen der Wirklichkeit sich nicht zu viel Fehlerquellen einschleichen. Auf der andern Seite muss dieser sachliche Wirklichkeitssinn, ohne den der Politiker nicht auskommen kann, die noch schwerer erlernbare Fähigkeit ausbilden, das noch nicht Wirkliche rechtzeitig zu erkennen, er muss das Witterungsvermögen auch für das Keimende, den Instinkt für die unsichtbaren Imponderabilien haben, die nur einer hellhörigen Sensibilität erfassbar sind. Worin bestand, fragte Lassalle in einer seiner Reden, meine Überlegenheit?: „dass ich eben ein Politiker war, d. h. um einige Monate voraus wusste, was einige Monate später alle unparteiisch denkenden Menschen sagen würden". Wo nur die e i n e Anlage ausgebildet ist, werden die Schranken aller kurzsichtigen matter of fact = Menschen oder die Gefahren utopischer Phantasten selten vermieden; wo sie verbunden sind, ergibt sich jene „geniale Nüchternheit", die Mommsen als Höchstes an Caesar rühmt, da wird der Sinn für das Mögliche, der den Kern aller Politik bildet, schliesslich zu einem untrüglichen Instinkt. Dem rein intellektuellen Menschen ist dieser Sinn nicht immer beschieden, weil er den Boden, auf dem er sich mit ausschliesslicher Sicherheit bewegt, dabei verlassen müsste; er lässt eben die intuitiven und instinktiven Seelenkräfte leicht in sich verkümmern. Dem künstlerischen Menschen, der aus dem vollen lebt, bleibt die Gabe viel eher erhalten. Er verfügt in den Dingen der Kunst über jene Instinktsicherheit, die den Meister im politischen Handeln niemals verlässt. Clausewitz sagt: „Das Leben mit seiner reichen Belehrung wird niemals einen Newton oder Euler hervorbringen, wohl aber den höheren Kalkul eines Condé oder Friedrich des Grossen."

Alle Politik hat ununterbrochen mit irrationellen Kräften zu rechnen. Sie ruht auf einer richtigen Beurteilung und Behandlung der Menschen, von dem kleinsten Kreise aufsteigend bis zu dem grössten, in einer Stadt, in einer Partei, in einem Volke, in der Völkergemeinschaft. Auch die Menschenkenntnis ist eine Gabe des Genius, deren Entfaltung nur in der Berührung mit dem Leben selber gewiss ist: nicht von der Wissenschaft werden die Rezepte für sie bereitet werden können, nur der Erfahrung oder einer ursprünglichen glücklichen Anlage ist sie zugänglich. Ohne diese Fähigkeit wird der Politiker die Wirkungen seiner Schritte bei seinen Anhängern oder seinen Gegnern, in der öffentlichen Meinung daheim oder draussen nicht sicher abmessen können. Es bedarf dazu eines sichern Taktes, also wiederum eines mehr künstlerischen Vermögens, das selbst in kleinen Dingen nicht so sehr erlernt werden kann als mitgebracht werden muss — vielleicht dass an diesem Punkte ein gewisser unkünstlerischer Zug der Deutschen auch die Wurzel ihres oft an ihnen getadelten unpolitischen Verhaltens bildet. Kann man doch bei uns beobachten, dass der berufsmässige Betrieb der Politik dieses göttliche Geschenk des Taktes eher schädigt als ausbildet. So sagt Clausewitz von den grossen Feldherren: „Beim Handeln folgen die meisten einem blossen Takt des Urteils, der mehr oder weniger gut trifft, je nachdem mehr oder weniger Genie in ihnen ist. So haben alle grossen Feldherren gehandelt, und daran liegt zum Teil ihre Grösse, dass sie mit diesem Takt immer das Richtige trafen. So wird es für das Handeln auch immer bleiben."

Damit sind wir aus der Sphäre der erkenntnismässigen Voraussetzungen schon in die mit ihr untrennbar verbundene Sphäre der Entschliessungen des Willens hinübergetreten. Hier, wo das Können

sich erproben soll und alles Wissen zurückbleibt, enthüllt sich die Politik vollends als Kunst und die zu ihr erforderlichen Qualitäten als künstlerische Qualitäten. Auch dem handelnden Staatsmann ist der Schöpferwille und die Schöpferfreude des wahren Künstlers eigen und unentbehrlich; auch ihm schwebt ein Idealbild vor, dem er inmitten der Wirklichkeiten nahe zu kommen sucht; nur dass die Friktionen der Wirklichkeit ihm viel mehr von dem höchsten Ziel abbrechen als dem freigestaltenden Künstler, weil der Stoff, in dem er arbeitet, lebendige Menschen und schwer bewegbare Verhältnisse sind. Innerhalb dieser Grenzen vermag sein Handeln alle Kennzeichen der Harmonie, Kraft und Formvollendung zu entfalten. Wenn schon ein vollendeter siegreicher Feldzug den Eindruck eines Kunstwerkes hervorzurufen imstande ist, so gilt dasselbe von politischen Aktionen grossen Stils. Die Aktion Bismarcks, die von Ende 1863 über Schleswig-Holstein zur Entscheidung der deutschen Geschicke im Jahre 1866 führte, ist in innerer Folgerichtigkeit, Steigerung, zweckmässiger Harmonie als ein solches Kunstwerk politischer Ordnung zu bewerten: dieses Mass von Gestaltungskraft hat er niemals wieder übertroffen.

Die Frage ist nur, welche künstlerische Fähigkeiten vor allem in Bewegung gesetzt werden. Muss z. B. ein Politiker, wie man seit den Zeiten des Perikles sich vorzustellen geneigt ist, auch ein guter Redner sein? Jedenfalls wäre es ein falscher (von Bismarck immer bekämpfter) Rückschluss, dass ein guter Redner um deswillen auch ein guter Politiker sein müsste: wohl aber wird ein guter Politiker, wenn er nicht durch andere ausserordentliche Eigenschaften davon dispensiert wird, in der Regel die Kunst der Rede beherrschen müssen; sonst wird er, in dem Athen des Perikles so gut wie in den grossen Demokratien der Gegenwart, unter erschwerten Bedingungen tätig sein. Der grosse Redner verrät Schwung der Seele, Kunst der Menschenbehandlung, Schlagfertigkeit, Präsenz der Einsichten, Gestaltungskunst und Prägung der Worte — er lässt ahnen, dass hinter den Rednerqualitäten eine starke Substanz ruht, aus der jene nur ausstrahlen, er bringt die Menschen zu der Annahme, dass derjenige, der sie in der Stunde der Versammlungsrede fortzureissen weiss, auch politisch in höherem Sinne zu führen versteht. Dass Routine und Pathos über den Mangel an Substanz hinwegtäuschen können, dass die Kunst der Worte einen matten Willen und ein kleines Herz verbergen kann, ist eine Sache für sich — aber die wahrhafte politische Führernatur wird in der Regel diejenigen „magnetischen Qualitäten", wie der Amerikaner sie von seinen Führern verlangt, auch in ihrem äusseren Auftreten nicht entbehren können.

Aber diese Kunst der Rede ist eine Begleiterscheinung, nicht eine Vorbedingung, sie ist eine Bestätigung mehr, dass ein Künstler der Menschenführung, ein wahrhafter Politiker an seinem Platze steht. Auch die literarischen Erzeugnisse eines grossen Staatsmannes, wenn sie nur beiläufige Begleiterscheinungen seines Wirkens waren, pflegen den wahren Kern seiner Persönlichkeit zu verraten. Ein Staatsmann von säkularer Vollendung, wie Caesar es war, enthüllte auch in seinen nüchtern-sachlichen Rapporten an den Römischen Senat über die Feldzüge in Gallien das unbeschreibliche Gleichgewicht aller seiner seelischen Fähigkeiten, und hinterliess damit ein Kunstwerk, das immer eine Gattung für sich bleibt. Und so gewährt es einen besonderen Reiz, in einem grossen Staatsmann den künstlerischen Grundzug aufzudecken: wer ahnt ihn nicht bei Bismarck in dem Stil seiner Briefe, in der Farbe und Fülle seiner Wortwahl, in dem Reichtum der Konversation, in dem Stil seines Lebens, in der Ursprünglichkeit seines Wesens.

Wenn Politik und Kunst somit gleichgesetzt werden, darf nicht das Missverständnis entstehen, als wenn nun der Künstler im engeren Sinne, also etwa der Dichter oder der bildende Künstler, besonders begabt für die Politik seien; sie werden es in der Regel nicht sein, man beobachtet sogar, dass ein plötzlich in die Politik verschlagener Künstler leichter fehlgreift, weil er gewohnt ist, seine Individualität in einem leichtzumeisternden Stoffe auszuwirken, und mit allen grossen und kleinen Hemmungen der Umwelt zu rechnen sich ungern entschliesst; er verfällt dem Fluche, in Unwirklichkeiten zu haften. Die Kunst der Politik fordert, wie alle andern Künste, von dem, der sie ausüben will, die volle Verfügung über Erfahrungen, Kenntnisse und Geschicklichkeiten, und diese fällt eben nicht vom Himmel; sie ist Kunst, aber nicht nur Kunst, sondern zugleich auch Wissenschaft, wenn auch eine praktische Wissenschaft. Auch Bismarck urteilt in jener Rede von 21. Dezember 1863: „Es ist ein gefährlicher Irrtum, aber heute weit verbreitet, dass in der Politik dasjenige, was kein Verstand der Verständigen sieht, den politischen Dilettanten durch naive Intuition offen-

bar wird." Neben allen Künsten steht der Dillettantismus, in der Kunst der Politik aber ist sein Einfluss und seine Vertretung grösser als in allen anderen, denn hier kann er nicht wie in jenen auf die Feuerprobe der persönlichen Leistung gestellt werden, sondern sich nur allzuoft mit der Verheissung einer Leistung, mit den Worten ohne Taten begnügen. Wenn die Politik eine Kunst ist, so liegt es in der Natur der Sache, dass nur wenige zu ihrer Ausübung gelangen können.

Wir werden überhaupt den Begriff des Künstlers nicht allzu eng fassen dürfen, etwa auf den beschränken, der ein dramatisches Gedicht oder ein Gemälde zu schaffen vermag, sondern ihn auslegen als die grosse Persönlichkeit, die aus der Kraft und Harmonie ihres Innern etwas Lebendiges herauszusetzen vermag. Deshalb ist nichts banausischer, als wenn Leute, die etwa über eine künstlerische Fähigkeit engeren Sinnes verfügen, eine bronzene Statuette oder einen edlen Bucheinband zu bilden vermögen, die geistigen Qualitäten der politischen Betätigung über die Achsel ansehen: manchmal liegen die Dinge ganz umgekehrt. Gewiss sind die Phantasie und das Wirkungsvermögen des Staatsmannes andere als diejenige des Künstlers. Sie sind gebundener an einen vielgestaltigen und überspröden Stoff, an das Mitwirken vieler Faktoren, die mit künstlerischem Sinne nichts zu tun haben; aber dieser Stoff ist das Leben aller, das Leben einer Nation, und wer in ihm wirken will, muss, auch wenn er sein Haupt in die olympischen Höhen genialer Vollendung erhebt, auf dem Boden der sittlichen Verantwortlichkeit stehen bleiben: er gehört zugleich einer ethischen Sphäre an, die der Künstler ausser Acht lässt. Aber wenn er auch stärker an seinen Stoff und an die Technik und an die Welt der Zufälle gebunden ist: wie er den Widerstand der schnöden Welt bemeistert, das verrät doch, ob die Hand eines Meisters oder eines Stümpers den Bogen führt. Eine dem Leben abgewandte Kunst mag zum müssigen Spiel herabsinken, die Kunst der Politik bietet die wahre Spiegelung des Lebens und Bemeisterung des Lebens in einer grossen Natur. Und die höchsten Aufgaben, die ihr gesetzt sind, können nur von künstlerischen Qualitäten höchsten Stils erfüllt werden. Ihre höchsten Repräsentanten in der Geschichte, die Staatengründer, sind noch von jeher Persönlichkeiten von umfassender Schöpferkraft gewesen: dauernderen Ruhm kann es auch im Vers und im Marmor nicht geben, als diesen Reichtum der eigenen Individualität in die Formen eines von ihr geschaffenen Staates und in den Geist und das Leben ferner Generationen zu überführen.

Wenn nun die Politik als Ausübung einer Kunst zu bestimmen ist, so bleibt noch die Frage, ob unter diesem Gesichtspunkte zwar nicht eine Heranbildung des Politikers, die in diesem Sinne unmöglich ist, wohl aber eine Auslese des Politikers herbeigeführt werden kann: auf welchen Wegen lassen sich Persönlichkeiten, die eine schöpferische Vitalität der geschilderten Art in sich bergen, am ehesten ermitteln? Ohne Frage ist die bureaukratische Laufbahn mit ihrer geordneten Hierarchie der Vorgesetzten, ihrem langsamen Fortschreiten und ihren Kriterien der Brauchbarkeit und Tüchtigkeit für eine solche Siebung nicht günstig. Mit richtigem Instinkt erkannte der zweiundzwanzigjährige Bismarck in dem bekannten Bekenntnisbriefe das für seine Natur gefährliche System der Bindungen: „Der preussische Beamte gleicht dem Einzelnen im Orchester; mag er die erste Violine oder den Triangel spielen, ohne Übersicht und Einfluss auf das Ganze, muss er sein Bruchstück abspielen, wie es ihm gesetzt ist, er mag es für gut oder schlecht halten. Ich will aber Musik machen wie ich sie für gut erkenne oder gar keine." So reagiert der Künstler gegen die Prosa des Lebens, das Genie gegen den Alltag, denn ihm graut vor dem Schicksal eines Pegasus im Joche. Ihm schweben andere Formen der Auslese und Laufbahn vor: „manche Auszeichnungen, wie die eines Soldaten im Kriege, eines Staatsmannes bei freier Verfassung, wie Peel, O'Connell, Mirabeau usw., eines Mitspielens bei energischen politischen Bewegungen, würden auf mich eine, jede Überlegung ausschliessende Anziehungskraft ausüben, wie das Licht auf die Mücke; weniger reizen mich dagegen die Erfolge, welche ich auf dem breitgetretenen Wege durch Examina, Konnexionen, Aktenstudium, Anciennetät und Wohlwollen meiner Vorgesetzten zu erreichen vermag." Kriege, Revolutionen, parlamentarische Kämpfe scheinen ihm die Arena, in der wahrhafte politische Talente emporkommen, und man mag sich dessen erinnern, dass ohne die Revolution von 1848/49 auch er selber kaum aus seinem Gutsbesitzerdasein herausgehoben worden wäre. Wenn nun ein grosses öffentliches Leben an sich für die Auslese politischer Persönlichkeiten günstig ist, so ist das im besonderen nicht gerade von dem augenblicklichen Stande der parlamentarischen Praxis und der demokratischen Organisationen zu bejahen. Vielmehr hat der zur Bureaukratisierung neigende

Parteien -und Fraktionenbetrieb durchweg Mittelmässigkeiten und nicht schöpferische Persönlichkeiten emporgehoben; er scheint dem Starken und Eigenartigen, das in kein Schema passt, noch weniger hold zu sein, als der grosse Bau der Bureaukratie selber.

Nach historischen Erfahrungen liegt für eine Auswahl in dem hier besprochenen Sinne die Verfassungsform der Aristokratie am günstigsten, weil sie am ehesten eine Kontinuität der Staatskunst pflegen, eine feste Tradition herausbilden und auch die traditionellen Gaben in ihrem Kreise züchten und vererben kann, schliesslich am leichtesten im Stande ist, unter den jungen Talenten ihrer Gesellschaftsschicht und auch benachbarter Schichten eine Auslese allein unter jenem Gesichtspunkt zu treffen; nur in einer aristokratischen Verfassung konnte der junge William Pitt mit 24 Jahren Ministerpräsident und wirklicher Lenker eines Staates werden. So haben denn für die Ausbildung der Politik als Kunst die denkwürdigsten Beispiele — neben der geistlichen Aristokratie, die in der Leitung der römischen Weltkirche einen unvergleichlichen Schatz von Erfahrung und Weisheit ansammelte — die weltlichen Aristokratien von Venedig und England geliefert: sie sind in besonderem Masse auch ergiebig für das historische Studium unseres Problems. Es wird sich dabei ergeben, dass die aristokratische Lebensanschauung mit ihrem Ideal des καλὸς καγαθός oder des vollendeten Gentleman auch der Ausbildung der Persönlichkeit und jener schöpferischen Kräfte, die den wahren Staatsmann ausmachen, viel geneigter ist, als der Schätzung der sachlichen Tüchtigkeiten und Fachkenntnisse. In den grossen Demokratien der Gegenwart ist eine Auslese in diesem Sinne jedenfalls schwieriger und mehr an Zufälligkeiten gebunden, aber ihr Schicksal wird davon abhängen, wie sie sich als politische Führerauslesen gewaltigen Umfanges bewähren.

Diese ganz und gar aphoristischen Bemerkungen wagen zum Schluss nicht den einen Gedanken zu unterdrücken, dass die Deutschen, wenn sie von Haus aus nicht sonderlich zu dieser Einstellung zu politischen Dingen geneigt sind, sie vielleicht im Augenblick nötiger haben als je: in ihrer Lage inmitten Europas, in ihrer Lage nach dem Frieden der Vernichtung, in ihrer Lage untereinander: nicht das Wissen vom Staat und staatlichen Dingen allein kann über die Tiefen dieses Chaos hinwegführen, sondern nur eine Kunst, die der Anhauch des Genius lebensschöpferisch gestaltet. Unsere ganze Zukunft hängt davon ab, ob der zeugungskräftige Schoss des geistigen Deutschlands, der auch in schweren Zeiten nicht versagt hat, Persönlichkeiten hervorbringt, die **über all diese Gaben der Götter verfügen.**

# 2. Abschnitt.

# Methodik und Abgrenzung der Politik.

Von Dr. iur. **Fritz Berolzheimer,** Berlin.

**1. Politik als Wissenschaft = Staats-Machtlehre. 2. Geschichtliche Methode mit soziologischem Ausbau. 3. Politik und Allgemeine Staatslehre. Politik und Staatsphilosophie. 4. Politik und Moral.**

**Literatur:**

Dahlmann, Politik, 2. Aufl., 1847. Waitz, Grundzüge der Politik, Kiel 1862. G. Rümelin, Reden und Aufsätze, S. 144—171: Über das Verhältnis der Politik zur Moral, Tübingen 1875. Franz von Holtzendorff, die Prinzipien der Politik, 2. Aufl., Berlin 1879. Bluntschli, Deutsche Staatslehre, 1. Teil, Allgemeine Staatslehre, 2. Aufl., Nördlingen 1880. Gumplowicz, Soziologie und Politik, Leipzig 1892. Ratzenhofer, Wesen und Zweck der Politik, 3 Bde., Leipzig 1893. Schäffle, Bau und Leben des sozialen Körpers, Bd. 1, Tübingen 1875, Bd. 4, 1878; 2. Aufl.: 2 Bde., 1896. Rehm, Geschichte der Staatsrechtswissenschaft, Freiburg i. B. 1896. Schäffle, Über den wissenschaftlichen Begriff der Politik, i. d. Ztschr. f. d. ges. Staatswissenschaft, Bd. LIII, 1897, S. 579—600. v. Treitschke, Politik, 1. Bd., Leipzig 1897. Fritz van

Calker, Politik als Wissenschaft, Strassburg 1880. Rehm, Allgemeine Staatslehre, Freiburg i. B., 1899. Richard Schmidt, Allgemeine Staatslehre, I. Bd., Leipzig 1901. v. Hertling, Art. „Politik" im Staatslexikon der Görres-Gesellschaft, 2. Aufl., Bd. 4, Freiburg 1903, S. 546—562. Berolzheimer, System der Rechts- und Wirtschaftsphilosophie, Bd. II (Die Kulturstufen der Rechts- und Wirtschaftsphilosophie), Bd. III (Philosophie des Staates samt den Grundzügen der Politik) München 1905, 1906. Rich. Schmidt, Wege und Ziele der Politik. In der Ztschr. f. Politik, Bd. I, 1907, S. 1—60. Tönnies, Soziologie und Politik, ebenda (1908) S. 219—229. Stier-Somlo, Politik (Wissenschaft und Bildung, Nr. 4). 3. Aufl. Zeitschrift für Politik, hrsg. von Rich. Schmidt und Ad. Grabowsky, in verschiedenen Abhandlungen.

## 1. Politik als Wissenschaft = Staats-Machtlehre.

Wesen und Methodik der Politik stehen in enger Wechselbeziehung. Die gewählte Methode ist zweifellos von Einfluss auf die Ausgestaltung der politischen Wissenschaft; aber zuvor muss das Untersuchungsobjekt feststehen, damit das Untersuchungs*mittel* bestimmt werde.

Während im Altertum Politik gleichbedeutend war mit Wissenschaft vom Staat,[1]) steht heute nur so viel fest, dass Politik lediglich *eine* der Wissenschaften vom Staat bedeutet. Das Wesen der politischen Wissenschaft findet man durch Betrachtung der Betätigungskreise, deren Regeln die politische Wissenschaft zu bestimmen hat. Die für die politische Praxis geltenden oder zu bestimmenden allgemeinen Gesichtspunkte oder Normen ergeben die politische Wissenschaft.[2])

Die *politische Praxis* umfasst die Regierung der Machthaber im Staat, unter Ausschluss der Rechtsprechung; ferner die Wahrung der Gemeinschaftsinteressen gegenüber dem Ausland, mit Ausschluss der internationalen und der Schiedsgerichts-Rechtsprechung; zum dritten die Geltendmachung von Rechten und Ansprüchen der Regierten mit Bezug auf die Gemeinschaft oder Gemeinschaftsteile, unter Ausschluss der im Prozessweg verfolgten[3].) Das gemeinsame Kennzeichen all dieser Akte, Regungen und Strebungen ist die Erstrebung, Entfaltung, Behauptung, Verteilung oder Erweiterung von *Macht* mit Bezug auf die eigene oder fremde Gemeinschaft. Politik als Wissenschaft ist daher *Staats-Macht lehre.*

Die Probe ergibt ein Blick auf den Inhalt der wissenschaftlichen Werke über Politik. Als der Kampf zwischen Staat und Kirche um die Macht im Staat mit der Befreiung des Staats aus kirchlicher Umklammerung endigte, galt es das Wesen der Souveränität festzulegen[4].) Der Despotismus findet seine wissenschaftliche Spiegelung bei Machiavelli.[5]) Der aufgeklärte Absolutismus im Antimachiavel.[6]) Mit der politischen Befreiung der Bürgerschaft bildet der Parlamentarismus[7]) den Kernpunkt der wissenschaftlichen Politik. Und seit der wirtschaftlichen Befreiung des Proletariats stehen die Machtfragen der Arbeitgeber- und -nehmerverbände im Vordergrund.

*Machtbehauptung, -verteilung* und *-erweiterung* bilden das Wesentliche.[8])

[1]) πολιτικὴ τέχνη = Staatenkunde und Sittenlehre im weitesten Sinn. — Noch Waitz, Grundzüge der Politik (Vorbemerkung) setzt Politik gleich mit „wissenschaftlicher Erörterung der Verhältnisse des Staats." — Auch die romanischen Völker und England treffen keine scharfe Scheidung. Vergl. Jellinek, Allgemeine Staatslehre, S. 5.

[2]) Rehm, Allgemeine Staatslehre, S. 9: „Die Politik als Lehre ist die Lehre von der Politik als Tätigkeit."

[3]) Daher zu eng van Calker, Politik als Wissenschaft, S. 7: „Politik als Praxis . . . die Leitung der Staatsangelegenheiten."

[4]) Dante bis Nicolaus Cusanus und die Tyrannomachen. Vergl. dazu *mein* System der Rechts- und Wirtschaftsphilosophie, Bd. II, S. 129—132, 141—145; Bd. III, S. 191 ff.

[5]) Discorsi und Il principe. (Vergl. dazu *mein* System, Bd. II, S. 133 f.)

Aus der Zeit des Absolutismus rührt die Auffassung der Politik als der Staats*kunst* (v. Treitschke, Politik, I, 1: „Alle Politik ist Kunst").

[6]) L'Antimachiavel ou examen du prince de Maciavel (1739). Vergl. dazu *mein* System, Bd. II, S. 183—186.

[7]) Vergl. *mein* System, Bd. III, S. 215—232.

[8]) Im wesentlichen treffend: Schäffle, Bau und Leben des sozialen Körpers (in der 1. Aufl.) Bd. 4, S. 327 bis 347 (dagegen irrig ebenda Bd. 1, S. 559); Über den wissenschaftlichen Begriff der Politik, Ztschr. f. d. ges. Staatswissenschaft, LIII, S. 579—600.

Rehm, Allgemeine Staatslehre, S. 10, er sieht in der Politik: Staatskunstlehre, Staatsmacht- und Staatsklugheitlehre. Aber die Gleichsetzung in dieser Trias ist unzutreffend. Staatskunst und -klugheit sind nur Mittel zur Behauptung oder Erweiterung der Staatsmacht; auf diese letzte allein kommt es an.

Aber diese Machtstrebungen und -regelungen treten auf im Namen des Rechts und im Rahmen der Wirtschaft. Es ist daher nicht die brutale, in ihrer Berechtigung lediglich auf ihre Stärke gestützte Macht, die sich in der Politik durchsetzt, vielmehr Macht, gegründet auf eine — sei es wirkliche, sei es nur behauptete — Idee des Rechts und der Gerechtigkeit.

## 2. Geschichtliche Methode mit soziologischem Ausbau.

Das Untersuchungsobjekt bestimmt die Untersuchungsmethode. Jedermann sieht ein, dass die Untersuchungsmethode des Strafrichters eine andere sein muss, als jene des Ingenieurs oder Arztes. Wenn gleichwohl in der Politik, wie in anderen Geisteswissenschaften der Versuch auftauchte, eine fremde, für andersgeartete Wissenschaftszweige geeignete Methode herüberzuverpflanzen, findet dieses fehlerhafte Bemühen regelmässig seinen Grund in dem (begrüssenswerten) Streben nach Voraussetzungslosigkeit. So sucht Fritz van Calker[9]) auf neukantschem Boden a priori eine Idee der Vervollkommnung (= „Erhöhung der Leistungsfähigkeit") als Prinzip der Politik festzustellen. Allein der Apriorismus ist in der gesamten Staatslehre abzulehnen, weil er die geschichtliche Entwicklung ausser Betracht lässt. Daher gelangt denn auch van Calker zu einem grundlegenden politischen Gesetz „grösstmöglicher Förderung der Vervollkommnung aller"[10]), dessen angebliche Geltung mit den geschichtlichen Tatsachen nicht im Einklang steht.

Die Soziologen[11]) erstreben gleichfalls absolute Voraussetzungslosigkeit und Ausschaltung der Werturteile. Die Soziologen wollen durch Übertragung der naturwissenschaftlichen Forschungsart[12]) „den naturgesetzlichen und daher notwendigen und unvermeidlichen Gang der sozialen Entwicklung kennen lehren."[13])

Dass jedoch die Politik sich der historischen Methode bedienen muss, ergibt sich aus dem Wesen der Politik. Das politische Handeln, oder der Kampf um die Macht des Staates und im Staate bezieht und erzielt fortgesetzt grössere und kleinere Änderungen im staatlichen Leben. Die Lehre dieses Machtringens muss daher das staatliche Leben in seiner Entwicklung ergreifen, um es begreifen zu können. Diese Lehre der historischen Methode führt auf Herder[14]) und die historische Schule der Jurisprudenz[15]) zurück.[16]) Schon in der Zeit der Romantik wurde (für die Begreifung des Rechts) die Forderung der historischen Methode aufgestellt, die freilich bis heute erst zum geringsten Teil erfüllt ist.[17]) —

Die geschichtliche Betrachtung erweist aber das geschichtliche Werden oder die Entwicklung nicht etwa dergestalt, dass ein früherer Zustand restlos in einen späteren umgewandelt würde. Vielmehr bleiben kraft Beharrungsvermögens Reste der früheren Zeit immer noch fortbestehen — zwecklos oder selbst zweckwidrig (wenn man sich utilitarisch ausdrücken will), rudimentär

[9]) Politik als Wissenschaft, S. 15 ff., 19, 27.

[10]) Politik als Wissenschaft, S. 27.

[11]) Gumplowicz, Soziologie und Politik, S. 103—134, 137 ff. (Literaturangaben). Hierher gehört auch Schäffle. Zu vergleichen ferner Spencer, Die Prinzipien der Soziologie. Deutsch von Vetter. II. Bd., Stuttgart 1887, S. 5—21 (Darstellung der Gesellschaft als eines Organismus). Ratzenhofer, Wesen und Zweck der Politik, I, S. 1—25, gründet die Politik auf die Soziologie.

[12]) Mit Recht gegen die soziologische Methode Jellinek, Allgemeine Staatslehre, S. 67; Rich. Schmidt, Wege und Ziele der Politik, Ztschr. f. Politik, I, S. 9 ff.; F. van Calker, Politik als Wissenschaft, S. 11—15, S. 11 f.: „. . . Gegenstand der naturwissenschaftlichen Erkenntnis ist . . das einzelne Lebewesen und seine Entwicklung . . . Gegenstand jeder Untersuchung des staatlichen Lebens . . . die Gestaltung des Zusammenlebens und Zusammenwirkens . . ."

[13]) Gumplowicz, Soziologie und Politik, S. 103 (Vergl. dazu a. a. O. S. 107 f.) Ratzenhofer, Wesen und Zweck der Politik, I, S. 1—26, 155—159.

[14]) Ideen zur Geschichte der Menschheit. Riga und Leipzig 1785—92.

[15]) v. Savigny, Puchta, Niebuhr, Eichhorn. Dazu kommt der Einfluss des Philosophen Schelling.

[16]) Mit Recht — unter Bezugnahme auf Herder — v. Treitschke für die geschichtliche Methode. Politik, I, 6: „Demnach soll also die Politik nach der Methode des historischen Denkens aus empirischen Betrachtungen deduzieren."

[17]) Richtig: Bergbohm, Jurisprudenz und Rechtsphilosophie, I, Leipzig 1892.

(um eine naturwissenschaftliche Bezeichnung zu verwenden). Aus allen früheren Epochen ragen Reste grösseren oder kleineren Umfangs in die spätere Zeit, bis zur Gegenwart. Diese Beharrungsreste finden sich im Recht, wie im gesellschaftlichen Leben; ebenso auch bei den Machtfaktoren (Päpstliche Universalmonarchie, Absolutismus, Feudalismus, Polizeistaat, kapitalistische Ausbeutung bestehen noch heute in rudimentären Machterscheinungen fort). — Aus dieser Erkenntnis der geschichtlichen Entwicklung als einer unvollkommenen, restebehafteten Umgestaltung erwächst die Notwendigkeit, die geschichtliche Betrachtung zur universalgeschichtlichen zu erweitern.

Ist daher die Soziologie auf dem Irrweg mit ihren naturwissenschaftlichen Verpflanzungsversuchen, so verdanken wir doch der Soziologie eine bedeutsame Erkenntnis: sie hat der Neuzeit die Augen geöffnet für die Wichtigkeit der Gruppen zur Begründung und Fortführung des staatlichen Lebens. Die atomistische Betrachtungsart des Naturrechts wurde zerstört (so gründlich, dass man heute zu übersehen geneigt ist, dass die Gruppe zwar nach aussen hin geschlossen auftritt, nach innen aber differenziert bleibt durch die Einzelnen mit ihrem Eigenleben und ihren Sonderansprüchen).

Somit ergeben sich methodologisch die Leitsätze:

1. Die Politik als Staatsmachtlehre kann nur durch geschichtliche Betrachtung der Machtgruppierungen und ihrer jeweiligen ideologischen Begründung erfasst werden.
2. Die staatliche Machtentwicklung besteht nicht aus restlosen Umformungen, vielmehr verbleiben aus den früheren Gestaltungen noch jeweils Machtreste fort.
3. Für die Machtgestaltung ist die menschliche Gruppenbildung erheblich.

### 3. Politik und Allgemeine Staatslehre. Politik und Staatsphilosophie.

Regelmässig setzt die Wissenschaft heute Grenzen zwischen den Disziplinen Politik und Allgemeine Staatslehre[18].) Mit Recht. Die Allgemeine Staatslehre stellt die staatlichen Verhältnisse (ohne Beschränkung auf den einzelnen Staat) wesentlich im Beharrungszustand dar, die Politik dagegen wesentlich nach der Seite des Werdens (Entstehens und Vergehens). Allgemeine Staatslehre ist die Wissenschaft der stabilen Machtverhältnisse des Staats und im Staat, Politik jene der labilen. Allgemeine Staatslehre gibt eine Art Anatomie des Staats, während Politik die Physiologie des staatlichen und innerstaatlichen Machtringens aufzeigt — in Zeiten revolutionärer Gärung auch die pathologischen Prozesse.[19])

Da dieses Machtringen nach Verwirklichung strebt und demnach im günstigen Fall zu Neuem führt, hat man die Politik auch die schöpferische Seite der Staatstätigkeit genannt.[20]) Aber das trifft nicht den Kern der Sache. Denn auch die Rechtsprechung kann schöpferisch sein (das Prätorische Edikt der Römer, die equity der Engländer, die Ausgestaltung gemäss der Freirechtsschule der Gegenwart); andrerseits bleibt die Politik auch dann noch Politik, wenn sie, in Marasmus verfallen, jeder schöpferischen Kraft entbehrt (Niedergangszeiten; Herrschaft der Reaktion).

Auch der Gegensatz: die Staatslehre enthält wesentlich Erkenntnisurteile, die Politik Werturteile,[21]) ist unzutreffend. Denn die Staatslehre kann sich der Kritik nicht begeben, während die Werturteile für die Politik nur das Mittel bilden zu Erkenntniszielen. — Wie Anatomie und Physiologie das Objekt, den menschlichen Körper, gemeinsam haben, so auch

[18]) Anders Rich. Schmidt, Allgemeine Staatslehre, I, S. 25—30: Da die Allgemeine Staatslehre nicht nur deskriptiv, sondern auch kritisch verfährt und verfahren muss, fällt sie nach Schmidt in ihrem kritischen Teil zusammen mit der Politik. Zugleich scheidet Schmidt die Lehre von den Akten der blossen Staatskunst aus der Allgemeinen Staatslehre aus (a. a. O. S. 29).

[19]) Bluntschli, Lehre vom modernen Staat, I, S. 2 f: „Die Wissenschaft der Politik betrachtet den Staat in seinem Leben, in seiner Entwicklung, sie weist nach den Zielen hin, nach denen das öffentliche Leben sich bewegt und lehrt die Wege kennen, welche zu diesen Zielen führen . . ." Vergl. auch Schäffle, Über den wissenschaftlichen Begriff der Politik, Ztschr. f. d. ges. Staatswissenschaft, LIII, S. 582 ff. Gegen Bluntschli: Rich. Schmidt, Allgemeine Staatslehre, I, S. 29.

[20]) So Schäffle, a. a. O. S. 593.

[21]) So Jellinek, Allgemeine Staatslehre, S. 13.

Allgemeine Staatslehre und Politik, nämlich den Staatskörper. Der Unterschied liegt hier wie dort in dem Gegensatz: Ruhe — Bewegung. Die Politik spiegelt das Machtringen in seinen zahllosen Gliederungen, die Staatslehre zeigt die gefestigte Macht. Der bleibende Niederschlag der Politik der Gegenwart ergibt die Staatslehre der nächsten Zukunft.

* * *

Politik und Staatsphilosophie sind so eng verwandt, dass ihre Grenzen ineinander überfliessen. Denn Politik und Staatsphilosophie haben das Objekt gemeinsam. Der Unterschied liegt nur in der Grösse und Bedeutsamkeit des Standpunkts der Forschung; der quantitative Unterschied begründet den qualitativen[22].)

Man kann somit das Verhältnis von Allgemeiner Staatslehre zur Staatsphilosophie und zur Politik in die Gleichung bringen:

Allgemeine Staatslehre: Staatsphilosophie: Politik = Zustand: Richtlinien: Erfolgsstrebungen.

### 4. Politik und Moral.

Wäre Politik gleichbedeutend mit Staatsklugheitslehre, dann würde die moralinfreie Doktrin Machiavellis kaum widerlegt werden können. Die praktische Politik hat überdies in alten, wie in neueren Zeiten oft genug zu jedem Gebot der Ethik in Widerspruch gestanden. Gleichwohl bekennt sich die Wissenschaft heute zu der Lehre, dass die Politik den Moralgesetzen unterworfen ist. Man begründet dies entweder damit, dass der Staat als solcher in der sittlichen Ordnung begründet sei;[23]) oder mit der Erklärung, für den Staat seien besondere Sittengesetze massgebend; andere, als für den Einzelnen; höchstes Sittengebot für den Staat sei das Gebot der Selbsterhaltung, überhaupt die Machtbehauptung.[24])

Beide Lehren sind irrig. Die erste geht von einem falschen Staatsbegriff aus; der Staat als solcher gehört nicht der Sittlichkeit an, sondern ist autonome Rechtsherrschaft. Die zweite aber konstruiert eine Sittlichkeit, die nicht „echt christlich" ist, wie v. Treitschke meint,[25]) sondern echt antik-heidnisch; man streckt zudem die Moral ins Prokrustesbett, bis sie sich mit der politischen Übung deckt[26]). — —

Da Politik Staatsmachtlehre bedeutet, hat sie an sich mit der Moral (als Wissenschaft, mit der Ethik) ebensowenig zu tun, als an sich die Politik als Praxis mit ethischer Betätigung. Die Betrachtung der Geschichte erweist denn auch, dass nicht nur in niedriger stehenden Zeiten, sondern noch in der Gegenwart bei der politischen Betätigung die brutale Gewalt oft genug nur dürftig verdeckt wird mit einem sittlichen Vorwand. Etwas anderes ist es doch schliesslich nicht, wenn heute die eine oder andere Weltmacht fremde Länder geringerer staatlicher Ordnung und minderer wirtschaftlicher Entfaltung in irgendeiner Form sich unterwirft oder angliedert (pénétration paci-

[22]) Vergl. mein System, Bd II, S. 23 und sonst.

[23]) So v. Hertling, im Staatslexikon der Görresgesellschaft, 4, S. 556: „Geht man davon aus, dass der Staat als solcher in der sittlichen Ordnung begründet ist, so leuchtet ein, dass ein Widerspruch zwischen den Zwecken und Aufgaben des staatlichen Lebens und dem Sittengesetz in Wahrheit nicht bestehen kann . . ." Ebenda, S. 561: „. . . So ist also . . . die volle Herrschaft der Moralgesetze auf dem politischen Gebiet zu proklamieren . . ."

[24]) Rümelin, Über das Verhältnis der Politik zur Moral, S. 157, unter Bezugnahme auf den Satz: salus publica suprema lex esto. — v. Treitschke, Politik, I, S. 87—112, S. 100 f.: „. . . . erinnern wir uns, dass das Wesen dieser grossen Gesamtpersönlichkeit (scil. des Staates) Macht ist, so ist also für seine Macht zu sorgen die höchste sittliche Pflicht des Staates. Das Individuum soll sich opfern für eine höhere Gemeinschaft, deren Glied es ist; der Staat aber ist selbst das Höchste in der äusseren Gemeinschaft der Menschen . . . Daraus ergibt sich also, dass man unterscheiden muss zwischen öffentlicher und privater Moral. . . Auch im Innern ist die Macht, das Aufrechterhalten und Durchsetzen des Staatswillens das Wesentliche."

[25]) a. a. O. S. 100.

[26]) v. Treitschke, Politik, I, S. 105: „Die Moral muss politischer werden, wenn die Politik moralischer werden soll . . ."

Ähnlich schon Rümelin, Über das Verhältnis der Politik zur Moral, S. 168.

fique), um dort „Zivilisation" oder „Ordnung" zu schaffen! Falls man daher das Gebot der Ethik für die Politik schlechthin aufstellt, spricht man eine Phrase aus, die in der rauhen Wirklichkeit wie Spreu verfliegt.

* * *

Über das Verhältnis von Politik und Moral bringt die universalgeschichtliche Betrachtung Klarheit. Da die Macht im Staat und das Ringen um staatliche Macht stets sich der Formen des Rechts bedienten, sind die Stufen der Rechtsentwicklung von wesentlichem Einfluss auf die Politik. Alles Recht zeigt aber, von den Urzeiten der Rechtsbildung bis zur Gegenwart, drei grundlegende Gestaltungen: Religiösrechtliche Epoche, Anethische Rechtsgestaltung, Sittlich-rechtliche Synthese.[27])

Im Anfang ist die Gemeinschaft aus Sakralverbänden gebildet; Recht und Kult (der die Ethik in sich schliesst) fallen zusammen. Der Fremde, der jenseits der Gemeinschaft Stehende ist Feind — sowohl des staatlichen Gemeinwesens wie der Kultgenossenschaft; seine Vernichtung ist daher zugleich religiose Pflicht. Der Untertan steht unter absoluter Herrschaft des Priesterkönigs oder der Hierarchenoligarchie.

In den Zeiten anethischer Rechtsgestaltung ist die Politik nach aussen, wie nach innen brutales Machtringen der gepanzerten Faust, Kampf um die grösste Land- und Schatzgewinnung, moralinfreies Streben nach den besten Futterplätzen: Vae victis! Sei im Besitz und du wohnst im Recht.

Die sittlich-rechtliche Synthese wird gekennzeichnet durch Toleranz nach aussen und Freiheit nach innen. Die Sittlichkeit wirkt in der Politik die Anerkennung stets grösserer Massen als Menschen (Humanitätsidee), als Rechtsträger, als zu Respektierende. (Die Entartung dieser Idee führt zur Irrlehre der Gleichberechtigung aller.) Die Herrschaftsmacht wird gemildert durch die ethische Macht der Freiheitsidee.[28]) Dem Machtstreben tritt die Freiheit entgegen: gestützt durch finanzielle Kraft des Bürgertums; robuste Arme — der Arbeiter, Kanonen und Panzerschiffe — fremder Staaten. (Wie so häufig, einen auch hier sich Idealismus und Realismus.)

Die Ethik hat ihre Wirksamkeit in der inneren Politik seit dem Mittelalter in den grossen Emanzipationskämpfen offenbart: Seelische Befreiung der Weltlichkeit aus kirchlicher Umklammerung; politische Befreiung des Bürgertums vom Absolutismus der Fürsten;[29]) wirtschaftliche Befreiung der ausgebeuteten Arbeiterschaft aus dem Joch kapitalistischer Übermacht.

In der äusseren Politik wirkt die ethische Forderung die Ausbreitung des Schiedsgerichtsgedankens und der Friedensidee, auf der Grundlage der Gleichberechtigung (des gleichen Rechts auf Existenz und Selbstbehauptung) aller Staaten.

Die Politik wird durch das ethische Ferment geläutert: Die brutale Gewalt unterstellt sich der Gerechtigkeit mit der universalen Anerkennung der Menschheitsidee oder (was dasselbe bedeutet) des Freiheitsgedankens.

Dass aber hier, wie überhaupt in der geschichtlichen Entwicklung, Rückschläge in frühere Perioden nicht ausbleiben, zeigt mit erschreckender Deutlichkeit die politische Gesamtlage der Gegenwart.

[27]) Des näheren vergl. mein System der Rechts- und Wirtschaftsphilosophie, Bd. 2—5 und mein Moral und Gesellschaft des 20. Jahrhunderts, München 1914.

[28]) Hegel, Grundlinien der Philosophie des Rechts, § 142: „Die Sittlichkeit ist die Idee der Freiheit . . ."

[29]) Eingeleitet durch die wohlwollende Bevormundung im Polizeistaat. Anti-Machiavell, Kap. 1: „Es ist demnach die Gerechtigkeit, welche das vornehmste Augenmerk eines Fürsten sein soll; es ist demnach die Wohlfahrt seines Volks, so er allem anderen Nutzen vorziehen muss."

# 3. Abschnitt.

## a) Rechtspolitik.

Von Dr. **Fritz van Calker,**
o. Honorar-Professor der Rechte an der Universität München.

**Literatur:**

Grundlegend: R. Stammler, die Lehre von dem richtigen Recht. 1902. S. ferner Derselbe, Wirtschaft und Recht nach der materialistischen Geschichtsauffassung. 2. Aufl. 1906. Derselbe, Die Kultur der Gegenwart. Herausg. v. P. Hinneberg. Teil II. Abt. 8 „Wesen des Rechts und der Rechtswissenschaft". L. v. Petrazicki. Die Lehre vom Einkommen Bd. I. 1893. Bd. II. 1895. E. Huber, Erläuterungen zum Vorentwurf eines Schweizer Zivilgesetzbuches 1901. v. Liszt; in der Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft Bd. XXVI, S. 553 ff. und Bd. XXVII, S. 91 ff. van Calker, Politik als Wissenschaft 1899. Derselbe, Gesetzgebungspolitik und Rechtsvergleichung. (In der Festschrift der Strassburger Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät für Paul Laband.) Derselbe, Vervollkommnungsidee und Entwicklungsgedanke im Strafrecht; in der Zeitschrift Bd. XXXII, (Festschrift für v. Liszt) S. 149 ff. S. insbes. auch aus Anlass der Debatte über die „freie Rechtsfindung" erschienene Literatur.

### I. Begriff und Aufgabe der Rechtspolitik.

Die Rechtspolitik bildet einen Teil der Lehre vom Recht und zwar denjenigen, welcher dem Recht, wie es ist, das Recht, wie es sein soll, gegenüber stellt. Steht damit die Rechtspolitik ihrem Ziel nach dem „Naturrecht" nahe, so unterscheidet sie sich von diesem doch inhaltlich in prinzipieller Weise: Die naturrechtliche Schule hat die Tendenz, aus der Natur des Menschen oder aus der Natur des Rechts Rechtssätze mit unwandelbarem Inhalt abzuleiten, die Aufgabe der Rechtspolitik dagegen kann nur die sein, in methodisch sicherer Weise Rechtsgedanken aufzuweisen und zu entwickeln. Denn, da die menschlichen Existenz- und Entwicklungsbedingungen, deren Regelung das Recht zu dienen bestimmt ist, nicht ewig gleich bleiben, sondern dauernd wechseln, müssen auch die einzelnen Sätze des Rechts ihrem Inhalt nach diesem Wechsel folgen. Es kann sich somit nur darum handeln, zu untersuchen und darzulegen, unter welchen gleichbleibenden Voraussetzungen eine konkrete Regelung als objektiv „richtig" bezeichnet werden kann. Das Ziel dieser Betrachtungsweise aber ist: an die Stelle nur gefühlsmässiger Entscheidungen solche Entscheidungen zu setzen, welche mit verstandesmässig erfassbaren und kontrollierbaren Gründen gestützt werden können.

### II. Methode und Grundlage der Rechtspolitik.

Die Beantwortung der Frage nach der objektiven Richtigkeit eines Rechtssatzes setzt die Aufstellung eines allgemein gültigen und obersten Gesichtspunktes voraus, von welchem aus dann erst eine einheitliche Beurteilung aller Rechtsnormen möglich ist. Dieser Gesichtspunkt ist m. E. gegeben in der Idee der Vervollkommnung Aller als oberstem Ziel des Rechtes.[1]) Aus diesem Gesichtspunkt aber ergibt sich als regulatives Prinzip der Gemeinschaft die Idee der Gerechtigkeit. Die Aufgabe der Rechtspolitik besteht nun weiterhin darin, auf der hiermit gegebenen Grundlage Rechtsgedanken im einzelnen zu entwickeln und diese zur Kritik des geltenden Rechts und der auf seine Abänderung etwa gerichteten Vorschläge zu verwerten. Und zwar besteht diese Aufgabe sowohl auf dem Gebiet der allgemeinen Rechtslehre, wie auf den einzelnen besonderen

[1]) S. hierzu van Calker in den oben zitierten Abhandlungen. Gegen die Idee der Vervollkommnung als Beurteilungsprinzip des Rechts Stammler, Richtiges Recht, insbesondere S. 76 ff. und S. 199 ff. Wirtschaft und Recht. 2. Aufl. Anm. 237. Stammler anerkennt das Prinzip der Vervollkommnung für die Beurteilung innerhalb des Gebietes der sittlichen Lehre, während er als Beurteilungsprinzip für das Gebiet des Rechts das „soziale Ideal" bezeichnet.

Rechtsgebieten. Die Aufgabe bleibt hier methodisch dieselbe, in ihrer inhaltlichen Lösung muss sie sich an die jeweils vorliegende Materie anschliessen. So lässt sich der Kunde von dem positiven Recht der einzelnen Gebiete stets eine entsprechende „Politik" gegenüberstellen: dem Zivilrecht die Zivilrechtspolitik („Zivilpolitik": Petrazycki), dem Strafrecht die Strafrechtspolitik usw. Eine solche Gegenüberstellung ist in den einzelnen Disziplinen heute zu sehr verschiedenen Stufen der Entwicklung vorgeschritten.

### III. Rechtspolitik und Gesetzgebung.

Die Rechtspolitik wendet sich in erster Linie an den Gesetzgeber. Sie fordert von ihm vor allem eine Bereitstellung des Materials, das für die sachliche Beurteilung der zu regelnden Fragen notwendig und dienlich ist. Hierzu gehört insbesondere eine Aufklärung darüber, welche erwünschte oder unerwünschte Wirkungen sich aus dem geltenden Rechtszustand ergeben haben, nach welcher Richtung folglich eine Beibehaltung oder Änderung der bisherigen Rechtsbestimmungen angezeigt erscheint. Die kritische Beurteilung, die hier einsetzt, bedarf nun, um zu einer über nur subjektiv gültigen Urteilen prinzipiell erhabenen Wertung zu gelangen, im oben entwickelten Sinn der Aufweisung der dem konkreten Gebiet der rechtlichen Regelung entsprechenden Rechtsgedanken, die sie als politische Forderungen („Postulate der Politik" — Stammler[2]) an das vorhandene Material heran zu bringen hat. Damit wird nun natürlich keine Zauberformel gegeben werden können, die für alle Fälle eine von vorneherein zweifelsfreie und sofortige Entscheidung ermöglichte. Wohl aber kann durch die Aufweisung und Anerkennung von Grundgedanken des Rechts als objektiv richtigen Prinzipien der Beurteilung für diese Beurteilung die Möglichkeit einer Orientierung unter einheitlichen Gesichtspunkten gewonnen werden und damit — was oben als Ziel der Rechtspolitik angegeben wurde — die Ersetzung der nur gefühlsmässigen Entscheidung durch eine Entscheidung, welche sich auf verstandesmässig erfassbare und kontrollierbare Erwägungen gründet.[3]) In solchem Sinn fordert die Rechtspolitik die Aufsuchung und bewusste Bewertung der dem „Rechtsgefühl" zugrunde liegenden Rechtsgedanken.

Die Ausprägung der Rechtsgedanken in einzelnen Rechtssätzen ist dann Aufgabe der Gesetzgebungspolitik, die für ihre Formulierung in den Regeln der legislativen Technik die „formale Vollendung des gegebenen Rechtsstoffes" (Wach) suchen muss.[4])

### IV. Rechtspolitik und Rechtsanwendung.

Die Rechtspolitik wendet sich aber auch an den Richter. In zweifacher Weise wird der Richter dazu veranlasst, das Gebiet der Rechtspolitik zu betreten. Einmal dann, wenn die vorhandene Gesetzgebung ihm für die zu fassende konkrete Entscheidung keine positiven Regeln zur Verfügung stellt, in dieser Richtung vielmehr eine Lücke aufweist. Hier muss der Richter durch eine rechtspolitische Erwägung für den konkreten Fall diese Lücke ausfüllen, d. h. er hat sein Urteil nach der Regel zu sprechen, die er als Gesetzgeber für den konkreten Fall aufstellen würde. Es empfiehlt sich für den Gesetzgeber, diese Verweisung dem Richter gegenüber im Gesetz ausdrücklich auszusprechen, wie dies z. B. in Art. 1 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches geschehen ist.[5])

Aber noch in anderer Weise wird der Richter bei der Rechtsanwendung auf rechtspolitische Erwägungen gewiesen: dadurch nämlich, dass eine Bestimmung des Gesetzes für die Entscheidung

---

[2]) Stammler führt als solche allgemeine Postulate der Politik, — Lehre vom richtigen Recht S. 301 — an: die Postulate der Rechtssicherheit, der Persönlichkeit, der allgemeinen Fürsorge, und des Masses.

[3]) Petrazycki, a. a. O. Bd. I S. 328 sieht die hohe Bedeutung der Zivilpolitik darin, dass diese „den Mechanismus der Sozialordnung in einzelnen Sätzen und in ihrem Zusammenhang analysiert, die soziale Bedeutung und Wirkung der zivilrechtlichen Begriffe, Institute und Sätze feststellt, die Kritik der Zivilgesetze liefert, diejenigen Sätze, deren Wirkung auf das Sozialleben schädlich ist, rügt und Postulate, deren Verwirklichung durch die Gesetzgebung von Nutzen wäre, aufstellt."

[4]) S. dazu Wach, „Legislative Technik" in der Vergleichenden Darstellung des Deutschen und Ausländischen Strafrechts. Allgem. Teil Bd. VI. 1908.

[5]) S. hierzu E. Huber a. a. O. S. 36 ff.

auf Grundsätze verweist, welche im Gesetz nicht positiv zum Ausdruck gebracht sind, sich vielmehr aus den Grundgedanken des Gesetzes ergeben und letztlich zumeist in ethischen Werturteilen ihre Grundlage haben. Beispiele solchen Vorgehens bieten die Gesetze insbesondere in der Verweisung auf „billiges Ermessen", auf „Treu und Glauben", auf die „guten Sitten". Auch hier muss der Richter die ethischen Grundgedanken des Gesetzes aufsuchen und diese dann seiner Entscheidung zugrunde legen, und es genügt nicht, etwa einfach darauf zu verweisen, dass die konkrete Entscheidung der „Billigkeit entspreche".[*])

So muss der Richter den möglichen Gegensatz: „geltendes" Recht auf der einen und „richtiges" Recht auf der anderen Seite klar erkennen: er hat das geltende Recht anzuwenden, auch wenn es im einzelnen Falle nicht zu einer „richtigen" Entscheidung führt. Aber wo der Gesetzgeber selber den Richter im oben angegebenen Sinn auf das „richtige" Recht verweist, da ist dieser in der Lage, die Harmonie für den einzelnen Fall herzustellen. Je mehr er hierzu befähigt ist, desto besser wird er in der Lage sein, die Rechtsanwendung im Sinn des Gesetzgebers zu gestalten.

Aus allen diesen unter III und IV angegebenen Gesichtspunkten ergibt sich, dass die weitere Entwicklung der heute erst in den Grundlagen vorhandenen Wissenschaft der Rechtspolitik für die Vervollkommnung unserer Rechtspflege in Gesetzgebung und Rechtsanwendung von der grössten Bedeutung ist.

---

## b) Verwaltungspolitik und Statistik.

Von Unterstaatssekretär z. D. Dr. **Georg von Mayr**,
o. Professor der Statistik, Finanzwissenschaft und Nationalökonomie an der Universität München.

**Literatur:**

L. v. Stein, Handbuch der Verwaltungslehre. I. Bd. Stuttgart 1887. S. 186 u. ff. — E. Mischler, Handbuch der Verwaltungsstatistik. I. Band. Stuttgart 1892. — H. v. Scheel, Die Statistik als Teil der Verwaltung in v. Schönberg, Handbuch der polit. Oekonomie III. 2. 4. Aufl. Tübingen 1898. S. 219 u. ff. — G. v. Mayr, Statistik und Gesellschaftslehre; I. Band: Theoretische Statistik. 1. Aufl. 1895, 2. umgearbeitete und vermehrte Aufl. 1914; II. Band: Bevölkerungsstatistik (1897); III. Band: Moralstatistik mit Einschluss der Kriminalstatistik (Sozialstatistik, I. Teil in 5 Lieferungen 1909 bis 1913 abgeschlossen). Tübingen 1917; Band IV wird als Schlussband die Bildungs-, Wirtschafts-, Politische und Kirchliche Statistik behandeln. — G. v. Mayr, Begriff und Gliederung der Staatswissenschaften. 3. Aufl. Tübingen 1910 (Enthält S. 128—160 eine Skizzierung des gesamten Systems der Statistik). — A. Meitzen, Geschichte, Theorie und Technik der Statistik. 2. Aufl. Stuttgart und Berlin 1903. — G. v. Mayr, Die Bedeutung der Statistik für die Verwaltung und die Wissenschaft (Zeitschrift für schweizerische Statistik 1909). S. 683 u. ff. — F. Kühnert, Die Beziehungen der Verwaltung zur Statistik (Verwaltung und Statistik, Monatsschrift) 1911. S. 1. — R. Jaeckel, Statistik und Verwaltung mit besonderer Berücksichtigung der preussischen Verwaltungsreform. Jena 1913. — J. Conrad, Grundriss zum Studium der politischen Oekonomie IV. 1. Geschichte und Theorie der Statistik, Bevölkerungsstatistik 4. Aufl. bearbeitet von A. Hesse Jena 1918; IV. 2. Die Statistik der wirtschaftlichen Kultur 1. Hälfte: Berufsstatistik, Agrarstatistik, Forst- und Montanstatistik, Jena 1904; 2. Hälfte, I. Band, Gewerbestatistik von A. Hesse, 2. Aufl. Jena 1914. — K. Platzer, Jahrbuch der Statistik, eine internationale Uebersicht der statistischen Verwaltung und Wissenschaft I. Jahrg. 1909. Strassburg. — K. Platzer, Organisation des statistischen Dienstes (Die Statistik in Deutschland nach ihrem heutigen Stand, Ehrengabe für Georg

[*]) S. hierzu Petrazycki Bd. II. S. 507. „Wenn wir einen Rechtssatz nicht anders rechtfertigen können, als dadurch, dass wir behaupten, er entspreche der Billigkeit, so sprechen wir geradezu aus: „Wir können nicht sagen, warum das Gesetz angeraten ist, wir fühlen aber instinktiv, dass es ein gutes Gesetz ist." Eine Billigkeitserwägung ist eigentlich keine Erwägung im Sinne der logischen Verarbeitung von Begriffen und Sätzen und Gewinnung von logischen Schlüssen, sondern vielmehr Konstatierung des Vorhandenseins eines Gefühles oder eines instinktiven Triebes."

v. Mayr, herausg. v. Fr. Zahn, München u. Berlin 1911, Band I, S. 148 u. ff. — Wilms, Ueber Verwaltung und Statistik (Vortrag in der deutschen statistischen Gesellschaft 1912). — Al. Kaufmann, Theorie und Methoden der Statistik. Tübingen 1913. — C. Ballod, Grundriss der Statistik, enthaltend Wirtschafts-, Finanz- und Handelsstatistik. Berlin 1913. — G. v. Mayr, Die Statistik als Staatswissenschaft (Allg. Statist. Archiv. VIII. Band. 1914). — G. v. Mayr, Volksvermögen, Staatsvermögen und Statistik (Allg. Statist. Archiv. X. Bd. 1916/17). — G. v. Mayr, Zur Systematik der Wirtschaftsstatistik (Allg. Statist. Archiv. XI. Bd. 1918/19). — C. A. Verrijn Stuart, Inleiding tot de beoefening der Statistiek. 3 Teile in 4 Bänden. Haarlem 1910—1917.

Zur Einleitung einer Ueberschau des Wesens, des Inhalts und der Bedeutung der Statistik und ihrer Beziehungen zur Verwaltungspolitik in diesem Handbuch der Politik ist es wohl angemessen, im allgemeinen die Funktion der Statistik für die Ausgestaltung der Politik in der Lebensentfaltung der Gemeinwesen zu untersuchen. Unter diesem Gesichtspunkte erscheint die Statistik als politischer Aufklärungsdienst, soweit solcher in der erschöpfenden in Zahl und Mass durchgeführten Beobachtung sozialer Massen besteht.

Eine eigenartige Organisation und besondere technische Ausgestaltung findet dieser Aufklärungsdienst in der Verwaltungsstatistik. Ist es im allgemeinen die Aufgabe aller Statistik, die in Zahl und Mass durchgeführte exakte Beobachtung aller einzelnen Elemente sozialer Massen zu bewirken, so handelt es sich um Verwaltungsstatistik im besonderen dann, wenn die öffentliche Gewalt (des Staats, der Gemeinde oder des Zweckverbandes) es unternimmt, eine derartige Massenbeobachtung zur Durchführung zu bringen. Da das Gelingen solcher Beobachtungen, insbesondere mit dem Charakter einer alle einzelnen Elemente der sozialen Massen erfassenden Feststellung auf blosse Zumutungen eines wissbegierigen Privaten wohl nur in vereinzelten Fällen möglich ist, wird es begreiflich, dass alle grossen und durchgreifenden statistischen Ermittlungen als verwaltungsstatistische Massnahmen sich darstellen.

Die sozialen Massen, deren eigenartige Beobachtung Aufgabe der Statistik ist, kann man in drei Hauptgruppen zerlegen. An erster Stelle sind zu verzeichnen die Menschenmassen selbst. An zweiter Stelle sind anzuführen die Erscheinungsmassen aller Art, d. h. Massen der fortlaufend als Funktionen der Zeit in der menschlichen Gesellschaft eintretenden Vorgänge, die quantitativ oder qualitativ den Bestand der Menschenmassen beeinflussen. Diese Erscheinungsmassen sind Massen entweder aktiver oder passiver Sozialerscheinungen, nämlich Handlungsmassen, die auf Entschlüsse der Beteiligten und daraus hervorgehende Handlungen, oder Ereignismassen, die unabhängig von Entschlüssen der von diesen Ereignissen Betroffenen am oder im Menschenbestand sich vollziehen. An dritter Stelle sind sodann noch zu nennen die Massen von verselbständigten äusseren Folgewirkungen (Effekten) menschlicher Handlungen und Ereignisse des fortlaufenden mehr oder minder dauerbare Gebilde schaffenden Kristallisationsprozesses der Kultur, ersichtlich und erfassbar namentlich in der Ausstattung der Gesellschaft mit Gütermassen aller Art, und dazu weiter auch mit den in äussere zähl- und messbare Zustände und Erscheinungen gekleideten Errungenschaften des sonstigen kulturellen gesellschaftlichen Lebens (z. B. religiöse, politische, wissenschaftliche, künstlerische humanitäre Gebilde solcher Art).

Alle diese aus zähl- und messbaren Elementen zusammengesetzten sozialen Massen bieten sich der erschöpfenden Erfassung der Statistik entweder als gleichzeitig in einem Augenblicksbestand vereinigte Elemente dar, wie z. B. der Bestand an gleichzeitig lebenden und in einem gegebenen Augenblicke durch Beobachtung festgehaltenen Individuen der Bevölkerung (Bestandsmassen) — oder sie sind aus im Laufe der Zeit aufeinanderfolgenden einzelnen Erscheinungen zusammengesetzt, wie z. B. Geburten und Sterbefälle, Verbrechen (Bewegungsmassen).

Die elementare Beobachtung aller dieser Massen an sich kann man als statistische Kunst bezeichnen. Ihre ausschlaggebende Bedeutung für die Erkenntnis der sozialen Massen aber gewinnt diese statistische Kunst, infolge der dadurch gebotenen autoritären Unterlage für die wirksame Durchführung der Massenfeststellungen, erst in der Ausgestaltung der Verwaltungsstatistik, mittels Uebernahme dieser Massenbeobachtung unter die Dienstaufgaben der öffentlichen Verwaltung.

Dabei muss man zwei Hauptarten dieser Verwaltungstätigkeit unterscheiden, und zwar das, was als primäre oder sekundäre Statistik bezeichnet werden kann.

Sekundäre Statistik liegt vor, wenn die tatsächliche Feststellung von Massen-Zuständen oder -Erscheinungen nicht aus statistischem Interesse, sondern aus anderweitigem öffentlichen Interesse erfolgt. In Verwirklichung der fortlaufenden öffentlichen Sorge für Rechtswahrung, Sicherungsdurchführung und Kulturförderung aller Art der in Gemeinwesen vereinigten menschlichen Gesellschaft ergeben sich intermittierend, ganz besonders aber fortlaufend Feststellungen amtlicher Art über soziale Massen und deren Elemente. Als Beispiel von intermittierenden Bestandsermittlungen seien Feststellungen über Wahlberechtigte, Steuerpflichtige, Heeresdienstpflichtige usw. erwähnt, als fortlaufende Ermittlungen die Feststellungen in den Standesregistern, in den aktenmässigen Verzeichnungen auf dem gesamten Gebiet der Rechtspflege, angeführt. Die spezifisch statistische Beobachtung greift hier erst sekundär ein, indem die ursprünglichen aktenmässigen Verzeichnungen als Grundlage für die Gewinnung daraus abgeleiteter statistischer Information benützt werden. Zu diesem Zweck setzt die besondere statistische Aktion als Technik geeigneter Ausgestaltung des aus den Akten zu entnehmenden Urmaterials ein und weiter die Technik der Ausbeutung dieses Urmaterials und der weiteren zahlenmässigen Zusammenfassung und rechnerischen wie gelegentlich auch graphischen Veranschaulichung des gesamten tabellarischen Ausbeutungsergebnisses.

Bei der primären Statistik erfolgt die erstmalige Feststellung von Elementen gewisser sozialer Massen nicht bei anderer als statistischer Verwaltungstätigkeit, sondern das statistische Interesse führt als solches zu solcher Feststellung; die statistische Beobachtung ist in diesem Fall Selbstzweck der spezifisch statistischen Verwaltungsbetätigung. Das auf diese Weise gewonnene Urmaterial ist gewissermassen nicht ein aus anderweitiger Verwaltungsbetätigung erwachsenes Nebenprodukt, sondern das ausschliessliche oder doch das Hauptprodukt der direkt auf statistische Information abzielenden Verwaltungsaktion. Das schliesst nicht aus, dass Material, das zunächst primärstatistischen Charakter trägt, auch noch anderweitigen Verwaltungszwecken dienstbar gemacht wird.

Als ein Hauptfall solcher primärstatistischen Ermittlungen sind die Volkszählungen und die mit wirtschafts- und sozialstatistischen Zutaten bereicherten Berufs- und Betriebszählungen anzuführen. Der primärstatistische Charakter des hierdurch gewonnenen Materials wird gelegentlich zur Erhöhung der mutmasslichen Sicherheit der Ermittlung ausdrücklich betont, wenn z. B. seitens der Erhebungsbehörden ausdrücklich erklärt und dies wohl auch in die Erhebungsformulare aufgenommen wird, dass eine Benutzung der erfolgenden Angaben zu „anderen" als statistischen Zwecken — insbesondere zu Steuerzwecken oder zur Kontrolle polizeilicher Meldungen — nicht eintreten werde. Andererseits kommt es wohl auch vor, dass die Volkszählungslisten nicht bloss für die statistische Ausbeutung benutzt werden, sondern dass sie nach Durchführung der Ausbeutung — so z. B. nach niederländisch-belgischem System — zur Anlegung und Fortführung ständiger Bevölkerungsregister zu allgemeinen Verwaltungszwecken verwendet werden. Sehr umfassende primärstatistische Erhebungen kommen namentlich im Bereich der Wirtschaftsstatistik vor, so z. B. ausser den bereits erwähnten Berufs- und Betriebszählungen die umfassenden montanstatistischen, agrarstatistischen und gewerbestatistischen Spezialerhebungen, namentlich die Statistik der Bergbau- und Hüttenprodukte, die Anbau- und Erntestatistik, die Viehzählungen, die besonderen Gewerbestatistiken, insbes. die Statistik der gewerblichen Produktion, soweit solche nicht lediglich als Folge der Besteuerungskontrolle als sekundäre Statistik erwächst und als solche überhaupt fast ausschliesslich die gewerbliche Produktionsstatistik darstellt wie leider bisher in Deutschland; doch wird wohl in der nächsten Zukunft im Zusammenhang mit der endgültigen Regelung der Grundbedingungen der deutschen Produktion auch in Deutschland die Ausgestaltung einer allgemeinen deutschen Produktionsstatistik zu erwarten sein.

Im einzelnen kann auch eine Kombination primär- und sekundärstatistischer Ermittlungen sich ergeben, sofern ein spezifisch statistisches Interesse Anlass zur Verfeinerung und Erweiterung sekundärstatistischer Massenbeobachtung gibt. Das ist z. B. der Fall, wenn wie z. B. bei den preussischen Sterbfallkarten zu einer zunächst aus Aktenmaterial ermittelten Feststellung noch

Ergänzungsfeststellungen auf Grund von statistischer Sonderbefragung der in Betracht kommenden über die Sachlage informierten Personen stattfinden. In weiterem Sinn kann man hierher auch den anderen Fall rechnen, in welchem die verwaltungsmässige Beobachtungstätigkeit speziell aus statistischem Interesse über das Mass dessen hinaus erstreckt wird, was bei ausschliesslicher Berücksichtigung der an sich gebotenen besonderen Verwaltungsinteressen notwendig wäre. Dieser Fall liegt z. B. bei der Statistik des auswärtigen Warenverkehrs vor, insofern nicht bloss für zollpflichtige, sondern auch für zollfreie Waren in derselben vollständigen und genauen Ausgliederung der Ausweise wie für die zollpflichtigen Waren zu Zwecken der Statistik Ermittlungen angestellt werden. Zum Zweck der Neuschaffung eines offiziellen, tatsächlich aber weit überwiegend nur statistischen Charakter tragenden Zollverwaltungsinteresses wird durch die Einrichtung der „statistischen Gebühr" als einer Art Minimalzoll auch hier das, was in Wahrheit primärstatistischer Natur ist, mit dem Gewand des Sekundärstatistischen umkleidet.

Die Gliederung der sekundären Verwaltungsstatistik gestaltet sich gemäss der ressortmässigen Gliederung und den einzelnen Aufgabenkreisen der Staats-, Kommunal- und Zweckverwaltung. Im Ressort des Aeusseren pflegt im allgemeinen wenig selbständige Sekundär-Statistik entwickelt zu werden; auch die etwaigen Sonderveröffentlichungen in Weiss-, Blau-, Gelb- oder Rot- etc.-Büchern pflegen solche nicht zu bringen. Als Material-Sammlung, nicht als Material-Schöpfung sind namentlich die Konsularberichte und die Berichte der technischen Gesandtschaftsattachés gelegentlich auch für die Statistik von Bedeutung. Bei den übrigen Staatsressorts ist in ausgiebigerem Masse durch spezielle Ausweise über deren fortlaufende Verwaltungstätigkeit Anlass zur Herstellung mehr oder minder entwickelter sekundär-statistischer Ausweise gegeben. Dabei kann man je nach dem Mass des veredelnden Eindringens gesteigerten statistischen Interesses an der Nutzbarmachung des fortlaufend anfallenden Aktenmaterials zwei mehr graduell als dem Wesen nach unterschiedene Gruppen auseinander halten. Es kann nämlich geliefert werden eine einfache Ausnutzung des Aktenmaterials zu summarischen Zahlenausweisen über fortlaufende Verwaltungsbetätigung, die sog. Geschäftsstatistik, oder eine reichlicher ausgebaute Sonderstatistik gewisser einzelner Verwaltungsbetätigungen, die vom Standpunkt der allgemeinen statistischen Erkenntnis-Interessen erhöhte Bedeutung haben. Besonders anschaulich ist dies zurzeit im Deutschen Reich, und ähnlich auch in anderen Ländern, entwickelt in der Ausgestaltung einer ganz summarischen — namentlich auf dem Gebiet der gesamten bürgerlichen Rechtspflege, aber ebenso auch für die Vorstadien der Strafrechtspflege, die dem rechtskräftigen Endurteil vorangehen, ganz ungenügenden — „Justizstatistik" als einer blossen Geschäftsstatistik im Gegensatz zu der besser ausgebauten, im ganzen aber auch noch nicht vollbefriedigenden besonderen „Kriminalstatistik" als einer Sonderstatistik der rechtskräftigen Aburteilungen wegen Verbrechen und Vergehen gegen Reichsgesetze. Allgemeine, etwa der deutschen Justizstatistik ähnliche statistische Geschäftsberichte für das gesamte Ressort des Innern sind selten; erwähnenswert sind als ein Typ solcher Ausweise die Berichte des badischen Ministeriums des Innern. Dagegen gibt es in diesem Geschäftsgebiet verschiedene reicher ausgebaute Spezialstatistiken sekundären Charakters, so insbesondere die aus dem Material der Standesregister abgeleitete Statistik der Bevölkerungsbewegung, wozu noch eine spezielle aus dem Material der Leichenschau abgeleitete Todesursachenstatistik kommt. Das Unterrichtsressort entnimmt fortlaufende Ausweise mehr summarischer Art aus seinem Aktenmaterial, während fortlaufende primärstatistische Ermittlungen, z. B. bei der neuzeitlichen deutschen Universitätsstatistik oder gelegentliche für das ganze Unterrichtswesen in einer Zeit zu Zeit einsetzenden Gesamterhebung Platz greifen. Die wirtschafts- und sozialpolitische Verwaltung bietet in ihren Akten reiche statistische Schätze, man denke nur z. B. an das, was das Aktenmaterial der Sozialversicherung bietet; daneben ist für diese Verwaltung besonders reichlich Anlass zur Befürwortung primärstatistischer Sondererhebungen gegeben, z. B. bei der Betriebs- und Produktionsstatistik. Reiches statistisches Material entquillt ohne weiteres der gesamten Geschäftsführung der Verkehrsverwaltung und zwar hier in der Hauptsache in reich ausgegliederter sekundär-statistischer Ermittlung. Aehnlich liegt die Sache bei dem Ressort der Finanzverwaltung, bei der übrigens ein weiterer Ausbau der blossen Geschäftsstatistik zu sorgsam ausgegliederten

Sonderstatistiken insbesondere zu speziellen Steuerstatistiken durchgeführt ist. Reich ausgestaltetes sekundärstatistisches, seinem Wesen nach — wie bereits erwähnt — der primärstatistischen Erkundung verwandtes Material, insbesondere auf dem Gebiet der Beobachtung des Warenverkehrs, liefert die Zollverwaltung. Endlich hat auch die Heeres- und Marineverwaltung reichhaltiges zu sekundärstatistischen Veröffentlichungen Anlass gebendes Material, das allerdings bisher nur mit einer gewissen Zurückhaltung — am wenigsten beim Militärsanitätswesen — zu allgemein zugänglichen reich ausgebauten Statistiken verwertet worden ist.

Schon im bisherigen war gelegentlich das Interesse der Verwaltung und zwar wie hier beigefügt sei, sowohl der fortlaufenden Verwaltungsbetätigung wie der Kontrolle und Handhabung der Verwaltungspolitik an der Ausgestaltung nicht nur der Ressort-Verwaltungs-Statistik sondern an der Durchführung grosser allgemeiner primärstatistischer Erhebungen zu erwähnen, die tatsächlich im Interesse nicht eines Ressorts, sondern im allgemeinen Interesse des Gemeinwesens gelegen sind. Soweit nur einfache geschäftsstatistische Ausweise in Frage sind, ist die Lieferung dieser Ausweise zweifellos ganz und gar Sache des betreffenden einzelnen Ressorts. Auch grosse primärstatistische Erhebungen können unter besonderen Umständen in ihrer Durchführung und weiteren Bearbeitung Ressortangelegenheit bleiben, so beispielsweise bei der Finanz-, Verkehrs- und der neuzeitlichen Sozialversicherungs-Verwaltung. Abgesehen von diesen in unmittelbarem Zusammenhang mit der Ressortverwaltungstätigkeit gepflegten speziellen primärstatistischen Feststellungen gibt es aber noch andere und zwar gerade die bedeutsamsten Feststellungen solcher Art, bei denen der allgemein statistische Charakter, die Gesamtbedeutung der Erhebung für das Gemeinwesen als solche und die gesamte von und für dieses Gemeinwesen durchzuführende Politik so in den Vordergrund tritt, dass die Vereinigung der besonderen technischen Sorge des Gemeinwesens — sei es nun Staat oder Gemeinde — für die Durchführung und Nutzbarmachung einer solchen Statistik naturgemäss in einer statistischen Zentralverwaltung zusammengefasst wird, der dann mit ihrem Erstarken gelegentlich noch manche ehedem in gesondertem Verwaltungsressort gepflegte Primärstatistik zufällt. Als selbständiges Ministerialressort hat sich die statistische Zentralverwaltung nicht ausgebildet; von einer solchen Entwicklung war nur gelegentlich und vorübergehend die Rede; der Minister der Statistik kann auch aus inneren Gründen kaum befürwortet werden, weil das einheitliche besondere Verwaltungsziel der unmittelbaren Förderung einer speziellen Gruppe öffentlichen Interesses, hier fehlt. Auch eine Sonderstellung gewissermassen über oder doch neben den Ministerialressorts in Angleichung dieser Stellung an jene eines durchaus selbständigen obersten Rechnungshofs dürfte — abgesehen von prinzipiellen Bedenken — die erfolgreiche Aktion der statistischen Zentrale wohl nicht fördern. So wird die Verwaltungsstatistik vermutlich — obwohl man besser tut, nichts zu prophezeien — unter dem politischen Schutz entweder eines altehrwürdigen Ressorts, insbesondere des Ressorts des Innern, oder eines modernen Ressorts — so des „Handels"ressorts, weiterhin insbesondere der „sozialen" Verwaltung bleiben.

Die statistische Zentralverwaltung wird dabei immer mehr die gesamte massgebende Technik der Erhebung, der Materialausbeutung und der Veröffentlichung mit wünschenswertem möglichstem unmittelbaren Einfluss auf die verwaltungsmässige Regelung aller dieser Fragen bestimmen und leitend und selbstarbeitend dabei eingreifen müssen; gerade nach den Erfahrungen im Weltkrieg ist das Zersplitterung der statistischen Erkundung verhütende Eingreifen der zentralen statistischen Verwaltung besonders zu betonen. Aus dem statistischen „Bureau" der Vergangenheit ist das in selbständiger energischer Verwaltungstätigkeit wirksame statistische „Amt" geworden. So finden wir heute in der Staatsverwaltung die verselbständigte statistische Verwaltung in reicher Ausgestaltung. Dies im einzelnen darzulegen und dabei weiter auch der verwaltungsmässigen internationalen Organisationen näher zu gedenken, wie sie z. B. im Berner Amt für die Internationale Poststatistik, beim landwirtschaftlichen Institut in Rom für die Landwirtschaftsstatistik, als erste Ansätze für weitere derartige Organisationen, und neuestens in der Ausgestaltung eines im Haag eingerichteten ständigen Amts des Internationalen Statistischen Instituts sind, fehlt hier der Raum; nur eine kurze Ueberschau unserer deutschen Verhältnisse sei gestattet. In voller Selbständigkeit und Konzentration findet

sich die statistische Verwaltung bei jenen Aemtern, die ausschliesslich mit der Wahrnehmung von Aufgaben der statistischen Verwaltung betraut sind. Nach dem Vorschlag Mischler's spricht man wohl in diesem Fall auch von der „ausgelösten" Statistik, während man die Statistik da, wo sie von anderen Verwaltungsstellen neben anderweitigen Verwaltungsgeschäften gepflegt wird, als die „unausgelöste" Statistik bezeichnet. Die ausgelöste wie die unausgelöste Statistik sind im Deutschen Reich namentlich in Gestalt von Reichs-, Landes- und Kommunalstatistik sowie als Sonderstatistik einzelner Verwaltungsorgane vertreten. Die Organisation der ausgelösten Statistik des Reichs ist im Statistischen Reichsamt verwirklicht, während unausgelöste Reichsstatistik von zahlreichen anderen Verwaltungsstellen geliefert wird bzw. wurde, so z. B. vom Gesundheitsamt, Reichs-Versicherungsamt, Aufsichtsamt für Privatversicherung, Reichsjustizamt, Reichseisenbahnamt, Preuss. Ministerium der öffentlichen Arbeiten (Güterbewegung auf den deutschen Eisenbahnen), Reichs-Postamt, Reichsbank, Kriegsministerium, Reichsmarineamt. Eine ähnliche Scheidung ausgelöster und unausgelöster statistischer Verwaltung findet sich in den grösseren und mittleren Gliedstaaten des Reichs, von den Kleinstaaten hatten schon vor der Umwälzung 6 das gemeinsame statistische Bureau vereinigter thüringischer Staaten. Besonders reich hat sich in Deutschland die Städtestatistik entfaltet; zurzeit haben ausser den Grossstädten auch einige Mittelstädte eigene statistische Aemter.

Bei dieser reichen Ausgliederung der deutschen Verwaltungsstatistik bestehen selbstverständlich sehr bedeutungsvolle Beziehungen zwischen den verschiedenen Organisationsreihen, insbesondere zwischen Reichsstatistik und Landesstatistik und andererseits zwischen Landesstatistik und Städtestatistik. Eine unitarische Entwicklung, welche das gesamte Urmaterial der Erhebungen der städtischen und staatlichen Verwaltungsstatistik entzöge, wäre der schwerste Schlag, der gegen die befriedigende Entwicklung der Reichs-, Landes- und Städtestatistik geführt werden könnte. Möge es auch unter der neuen Verfassung des Reichs, vorbehaltlich gewisser nützlicher Verschiebungen im einzelnen (sei es zugunsten der Reichsstatistik, sei es zugunsten der Landes- und Städtestatistik) dabei bleiben, dass in Deutschland gewisse Zweige der Verwaltungsstatistik, soweit die Verarbeitung der Urmaterials und die Veröffentlichung in Frage sind, allein dem Reichsstatistischen Amt verbleiben (unmittelbare oder zentrale Reichsstatistik), dass weiter andere Gebiete der Statistik in Materialverarbeitung und Publikation unbeschränkte Landessache sind, daraus aber gewisse gleichartig gestaltete Nachweise von den Landesregierungen dem Reichsstatistischen Amt zur Verfügung gestellt werden mit dem Vorbehalt, dass in verwaltungsstatistisch nicht genügend ausgerüsteten Gliedstaaten diesen die Uebertragung der Materialbearbeitung an das Reichsstatistische Amt freisteht (mittelbare oder föderierte Reichsstatistik). Endlich muss der landesstatistischen wie der städtestatistischen Verwaltungsstatistik je noch ein weiteres Gebiet freier autonomer Entfaltung partikularen und lokalen Charakters freibleiben.

Abschliessend sei nach diesem kurzen Ausblick auf das Wesen und die Ausgestaltung der Verwaltungsstatistik noch anschliessend an die einleitenden Worte dieser Darlegung zusammenfassend der Bedeutung der Statistik für die Verwaltungspolitik gedacht. Die Statistik bietet ein besonders wirksames Mittel einer objektiven fortlaufenden oder in einzelnen Zeitpunkten mit Erfolg einsetzenden Beobachtung der Wirkungen vorangegangener politischer Aktion im besonderen gerade auch zur Kontrolle der gemäss seinerzeitiger früherer Entscheidung ausgestalteten fortlaufenden Verwaltungstätigkeit. Die statistischen Erfahrungen geben den leitenden und treibenden Kräften der Verwaltungspolitik Anlass zur Erwägung, ob es bei der bisherigen Gestaltung des Waltens der in Frage stehenden Verwaltung in Staat oder Gemeinde zu belassen oder ob eine neue Wendung politischer Aktion einzuleiten sei. Dies ist die Bedeutung der aus anderen Gründen für solche politische Erwägung zur Verfügung stehenden Statistik. Weiterhin aber kann auch die politische Erwägung, die aus anderem Anlass namentlich aus dem Volke heraus sich der Regierung aufdrängt, dieser Anlass zur Veranstaltung von besonderem statistischen Erhebungen geben, die bestimmt sind, für die konkrete Formulierung der in Verfolgung der politischen Endziele zu fassenden Entschlüsse und daran sich knüpfende Gesetzgebung die erforderliche sichere Unterlage zu geben. Die Statistik gestattet den Erfolg oder Misserfolg vergangener Entscheidungen der Ver-

waltungspolitik auf exakter Grundlage zu bemessen, und sie gestattet weiter mittels geeigneter grundlegender Feststellungen die Rätlichkeit genauer verwaltungspolitischer Entschlüsse für beabsichtigte Aenderungen der Verwaltungspolitik in der nächsten Zukunft zu beurteilen. Darum darf ich mit den Worten schliessen, die ich einmal bei festlichem Anlass gesprochen habe, und die Platzer seinem Jahrbuch der Statistik als Motto beigegeben hat: „Ein aufstrebender Staatsmann liebt die Statistik, ein niedergehender verachtet sie."

## c) Sozialpolitik und internationales Arbeitsrecht.

Von Prof. Dr. **Ernst Francke**,
Vorsitzender der Gesellschaft für soziale Reform.

**Literatur.**

Karl Marx, Das Kapital, 1867—1892. — Fr. Engels, Die Lage der arbeitenden Klassen in England, 1845. — Schäffle, Bau u. Leben des sozialen Körpers, 1881 ff. — Fr. Hitze, Kapital u. Arbeit, 1881. — Fr. Lange, Die Arbeiterfrage, 1881. — G. Schmoller, Die soziale Frage, 1918. — H. Herkner, Die Arbeiterfrage, 1916. — E. Bernstein, Die Arbeiterbewegung, 1910. — v. Nostiz, Aufsteigen des Arbeiterstandes in England, 1900. — Sombart, Sozialismus u. soziale Bewegung, 1908. — L. Brentano, Arbeitergilden der Gegenwart, 1872. — v. Schulze-Gaevernitz, Zum sozialen Frieden, 1900. — Kulemann, Organisation der Arbeiter u. Arbeitgeber aller Länder, 1908. — Ph. Lotmar, Der Arbeitsvertrag, 1902 u. 1908. — H. Potthoff, Probleme des Arbeitsvertrags, 1912. — L. Heyde, Sozialpolitik im Friedensvertrag u. Völkerbund, 1919.

Quellen.

Reichs-Gewerbeordnung. Handelsgesetzbuch. Bürgerl. Gesetzbuch. Reichsversicherungsordnung. Versicherung der Angestellten. Verfassung des Deutschen Reichs von 1919.

Soziale Praxis. Schriften der Gesellschaft für Soziale Reform. Schriften des Vereins f. Sozialpolitik. Korrespondenzblatt der Generalkommission der Gewerkschaften Deutschlands. Zentralblatt der Christlichen Gewerkschaften.

Reichsarbeitsblatt. Labour Gazette (London). Bulletin du Travail (Paris). Bulletin des Internationalen Arbeitsamts (Basel). Friedensvertrag von Versailles, Abschnitt 13 (Organisation der Arbeit).

In immer höherem Masse ist im Laufe der letzten Jahrzehnte die Sozialpolitik ein wichtiges Gebiet der Gesamtpolitik der Kulturstaaten, insbesondere solcher mit stark entwickelter Gewerbetätigkeit geworden. Und zwar nicht nur der inneren Politik, die aus den Bedürfnissen des eigenen Volkes entspringt und die Wohlfahrt und Kraft der Nation zu betreuen hat, sondern auch der auswärtigen Politik, weil die enge Verknüpfung von Handel und Verkehr auf dem Weltmarkt zu einer Ausgleichung der sozialpolitischen Massnahmen und Einrichtungen drängt. Man braucht, um für Deutschland einen äusserlichen Masstab zu gewinnen, nur einen Vergleich zwischen der Verfassung von 1871 und der von 1919 zu ziehen: in jener Urkunde kaum ein Wort von Sozialpolitik, in dieser ganze Abschnitte, die der Sozialpolitik allein gewidmet sind, ja die ganze Verfassung ist von sozialpolitischem Geiste erfüllt. Diese Tatsache verdankt ihr Dasein nicht nur dem von der Revolution des 9. Nov. 1918 bewirkten Umschwung im inneren Regimente, sondern auch der ganzen geschichtlichen Entwicklung der letzten 50 Jahre, die den sozialen Reformen einen immer breiteren Raum in Gesetzgebung, Verwaltung und Staatsleben geschaffen haben.

Und wie in Deutschland, so ist es mehr oder minder auch in allen anderen Industrieländern, in den Mutterstaaten und ihren Kolonien. In Europa ist kein einziger Staat völlig unberührt von Eingriffen der Sozialpolitik geblieben — selbst die Türkei hat sich ihnen nicht verschliessen können, während andere Balkanstaaten, wenigstens auf dem Papier zum Teil eine fortgeschrittene Gesetzgebung zum Schutz von Leib und Leben der gewerblichen Arbeiterschaft haben. In Asien gehen Japan und die britischen Kronkolonien voran. In Afrika haben die sämtlichen unter euro-

päischem Einfluss stehenden Länder, von Kairo bis zum Kap eine freilich unter sich sehr verschieden gestaltete Sozialpolitik. Nordamerika sieht in Kanada und den Vereinigten Staaten eine auf manchen Gebieten hoch entwickelte Sozialpolitik, und in Südamerika zeichnen sich Argentinien, Uruguay und Chile vor den anderen Ländern dieses Kontinents aus. Australien nimmt eine ganz besondere Stellung ein: Dank der Herrschaft der Arbeiterklasse hat dieser Weltteil die Sozialpolitik geradezu zur beherrschenden Norm der Regierungsgewalten erhoben. Was aber das internationale Arbeitsrecht angeht, so haben die bisher nur spärlichen und bescheidenen Ansätze, die in zwischenstaatlichen Verträgen festgelegt waren, mit einem starken Ruck eine breite Fundamentierung durch die „Organisation der Arbeit" im Völkerbund gefunden, aus der hoffentlich kraft der Friedensverträge ein stattlicher Bau der Wohlfahrt für die ganze Menschheit und der Völkerversöhnung aufwachsen wird, wenn Regierungen und Arbeiterorganisationen einträchtig Hand in Hand zusammen ans Werk gehen.

Wenn wir unter Sozialpolitik die Summe der Massnahmen und Einrichtungen begreifen, die einerseits von der öffentlichen Gewalt, andrerseits von der organisierten Selbsthilfe einer Klasse geschaffen werden, um grosse Volksschichten vor Verelendung und Bedrückung durch andere Volksklassen zu behüten, ihre Lebensbedingungen zu bessern, ihre Arbeitskraft zu heben, sie zu höheren Kulturstufen zu führen, so ist Sozialpolitik betrieben worden, so lange und so weit es geordnete Staatswesen gegeben hat. Jeder Blick in die politische Geschichte der Völker, vom grauen Altertum an, lehrt dies. Es wäre eine lohnende Aufgabe, unter diesem Gesichtswinkel die historischen Geschehnisse planmässig zu schildern. Aber hier ist nicht der Platz dafür, nicht einmal für eine lose Skizze. In einem „Handbuch der Politik" scheint es angezeigt, die Gegenwart vor allem zum Wort kommen zu lassen. Und da können wir von der Tatsache ausgehen, dass eine planmässige, Schritt für Schritt vordringende, immer weitere Gebiete der Arbeit und des Lebens eines Volkes ergreifende Sozialpolitik ihre Wurzel und Triebkraft in dem Boden hat, den Technik und Verkehr des kapitalistischen Systems geschaffen haben. Je grösser die Massen wurden, Männer, Frauen, Kinder, die der Maschine dienstbar wurden, desto mehr wuchsen Ausbeutung, Not und Verelendung, desto schärfer sah sich der Staat in seiner Volkskraft, der Grundlage seines Daseins, bedroht, desto eifriger und dringender musste er zu seinem eigenen Schutz auf die Rettung der Bedrückten, die in ihrer Ohnmacht sich nicht selbst helfen konnten, bedacht sein. Gewiss haben in den Anfängen der modernen Sozialpolitik auch die Motive des Mitleids und des Erbarmens, der Nächstenliebe und der religiösen Pflicht mitgesprochen: entscheidend aber war — und wurde es immer stärker — die Überzeugung, dass durch planmässige Eingriffe der öffentlichen Hand Schäden abzustellen und Schutzdämme zu errichten seien, um das Gemeinwohl, ja die Existenz des Staates zu sichern.

Die Anfänge aller staatlichen Sozialpolitik liegen in dem Bestreben, K i n d e r u n d J u g e n d l i c h e, also die heranwachsenden Geschlechter, vor übermässiger Ausnützung ihrer Kräfte durch allzulange Arbeitszeit und schlechte Lebensbedingungen und damit vor einer dauernden Schädigung an Leib und Seele zu bewahren. Das furchtbare Elend der in der Webstoffindustrie Englands beschäftigten Kinder hat das erste moderne A r b e i t e r s c h u t z g e s e t z hervorgerufen: die von Gemeindebehörden massenhaft in den Spinnereien und Webereien untergebrachten Kinder, oft im zartesten Alter, von 4 und 5 Jahren an, 12, 14 und mehr Stunden tätig, in dürftigsten Schlafstätten zusammengepfercht, wurden von ansteckenden Krankheiten befallen und Seuchenherde für die Bevölkerung. Nicht nur um das Los dieser armen Kinder zu bessern, sondern auch nur die Volksgesundheit zu schützen, entstand 1802 das erste englische Fabrikgesetz. Ein anderer Grund trieb in Preussen zu Massnahmen des Kinder- und Jugendlichenschutzes. 1827 berichtet der kommandierende General der Rheinprovinz, die Ausbreitung der Verwendung von Jugendlichen in Fabriken führe zu einer so starken Verminderung ihrer Leistungsfähigkeit, dass der Heeresersatz dadurch gefährdet werde; einige Jahre später wurden hiergegen die ersten, freilich noch recht schwachen Dämme aufgerichtet: Begrenzung der täglichen Arbeitsdauer, Sicherung einer Mindestnachtruhe, Ausschluss von gefährlichen oder besonders beschwerlichen und ungeeigneten Beschäftigungen, Festsetzung eines Mindestalters für die Zulassung zur Fabrik.

Diese beiden Fälle aus England und Preussen sind typisch für den Beginn des A r b e i t e r s c h u t z e s. In anderen Industriestaaten geht die Entwicklung von den gleichen Anfängen aus und strebt

nach den gleichen Zielen; dabei können die äusseren Anlässe sehr verschieden sein, ebenso die Motive, die Methoden und die Wege. Aber im grossen und ganzen schreitet der Kinder- und Jugendlichenschutz überall auf den gleichen Bahnen voran. Immer kürzer wird die Arbeitszeit, die von Erholungspausen unterbrochen wird, immer allgemeiner wird die Fürsorge für eine angemessene Nachtruhe, sorgfältiger und umfassender gestaltet sich die Auslese der für Kinder geeigneten Beschäftigungen und das Verbot der ungeeigneten, immer höher wird das Zulassungsalter zur regelmässigen Lohnarbeit festgesetzt; der Schutz erstreckt sich erst nur auf Fabriken, er greift dann über auf das Handwerk, den Handel, das Verkehrsgewerbe, berührt leise die Landwirtschaft — er macht endlich auch vor der Familie nicht Halt, sondern versucht auch Heimarbeit und Hausindustrie zu regeln. Und parallel mit dieser Entwicklung des Schutzes der Kinder und Jugendlichen in der Lohnarbeit setzt sich die Schule durch und macht erfolgreich ihre Rechte geltend: die allgemeine Volksschule und im Anschluss daran die Fortbildungs- und Fachschule siegt auf der ganzen Linie. Heutzutage wird der Grundsatz, wenn er auch nicht stets und überall in die Wirklichkeit umgesetzt ist, doch allgemein hochgehalten: vor und während der Schulzeit soll das Kind keine regelmässige Lohnarbeit verrichten; die Erwerbstätigkeit beginnt erst nach Schulschluss; auch dann noch ist für die Entwicklungsjahre der Jugendlichen, der jungen Leute beiderlei Geschlechts, eine Schon- und Schutzzeit notwendig, in der zugleich die Fort- und Fachbildung zu pflegen ist. Erst mit dem vollendeten 17. oder 18. Lebensjahr ist der Vollarbeiter fertig.

Der nächste Schritt in der Sozialpolitik musste in ganz natürlicher Folge vom Kinde zur Frau und Mutter führen. Auch sie war, ebenso wie die Unmündigen, nicht in der Lage, sich selbst gegen Ausbeutung und Verelendung zu schützen. Es galt in ihr die werdende Generation, die Mutterschaft zu schützen, der Mutter, der Gattin, der Hausfrau freie Zeit und Kraft für ihre Pflichten in Familie und Haus zu schaffen, schliesslich doch auch der eigenen Persönlichkeit ihr Recht zu geben. Daher auch hier Beschränkung der täglichen Arbeitsdauer, Sicherung einer Mindestnachtruhe, Einführung von Pausen während der Arbeitszeit, Arbeitsverbot vor und nach der Geburt, Fernhaltung von Beschäftigungen, die dem weiblichen Organismus abträglich oder gefährlich sind; früher Arbeitsschluss an den Sonnabenden, um am Sonntag auch in der eigenen Wohnung eine Arbeitsruhe zu ermöglichen. In anderer Richtung bewegt sich jahrzehntelang der Schutz der erwachsenen männlichen Arbeiter. Ihnen, die sich in ihren Organisationen selbst zu wehren wissen, gestand man zunächst nicht das Mass gesetzlichen Schutzes zu wie den Frauen: nur die Sonntagsruhe wurde — und selbst diese nur mit manchen Ausnahmen — gesetzlich vorgeschrieben, im übrigen verblieb die Regelung der Arbeitszeit freier Vereinbarung überlassen, in Wahrheit häufig genug dem einseitigen Gebot des Unternehmers. Nur in den gefährlichen und beschwerlichen Berufen, wie im Bergbau, in Giftbetrieben u. dergl., wurde die Arbeitszeit auch für erwachsene Männer auf ein bestimmtes Mass von Stunden beschränkt, der hygienische Höchstarbeitstag eingeführt. Allmählich veranlasste aber schon die Frage, was die Hygiene erfordere, zu weiteren Massnahmen: einzelne Staaten führten auch für Männer einen allgemeinen Höchstarbeitstag ein, und heute hat die alte sozialdemokratische Forderung des Achtstundentages für alle Arbeiter, Männer und Frauen, ihren Siegeszug durch die ganze Welt begonnen. Dazu tritt die Einschränkung der Nachtarbeit auf die dringensten Arbeiten, die allgemeine Einführung der Sonntagsruhe mit Samstagfrühschluss, die Gewährung von Urlaub unter Fortbezug des Lohnes.

Aber der Arbeiterschutz bleibt nicht auf Regelung der Arbeitszeit beschränkt. Er erstreckt sich auch auf die allgemeine Verbesserung der Lebensbedingungen in den Arbeitsräumen, in den Wohnungen, auf den Verkehr zu und von der Arbeitsstätte. Nicht immer nur mit gesetzlichen Vorschriften, sondern auch mit anderen Mitteln äussert sich hier die staatliche Sozialpolitik. Fabriken, Werkstätten, Läden und Kontore sollen hell, luftig, staubfrei sein; die Forderungen der Sittlichkeit, die das Zusammenarbeiten der Geschlechter einschärft, müssen beachtet werden. Speiseräume, Kantinen, Bäder usw. sind einzurichten. Der Staat fördert durch Beihilfen den gemeinnützigen Wohnungsbau in der Erwägung, dass nur in gesunden, preiswerten, freundlichen Behausungen das Familienleben gedeihen kann. Er erleichtert den Arbeitern durch billige Tarife die Benutzung der Bahnen zur Fahrt zwischen Wohnung und Fabrik. Während er im allgemeinen bisher von Eingriffen in die Lohnfragen absieht und ihre Regelung der Vereinbarung der Beteiligten

überlässt, hält er es doch für geboten, einen Lohnschutz insofern zu gewähren, als er vorschreibt, dass die Löhne in Bargeld und in Landeswährung ausbezahlt werden, dass der Arbeiter nicht in Waren bezahlt werden darf (Trucksystem) und dergleichen mehr. Nur in den eigentlichen Elendsindustrien, besonders in manchen Gebieten der Heimarbeit, lag dringende Veranlassung vor, eine staatliche Lohnfestsetzung vorzunehmen, ohne die jeder Versuch eines wirksamen Heimarbeiterschutzes erfolglos bleiben muss. Es dürfte keinem Zweifel unterliegen, dass solchen, von Arbeitgebern und Arbeitnehmern beschickten, mit staatlicher Autorität ausgerüsteten Lohnämtern eine wachsende Bedeutung und Ausdehnung zukommt. Gewerbe- und Kaufmannsgerichte sorgen für eine rasche, billige, sachkundige Behandlung von Streitigkeiten aus dem Arbeitsvertrage. Mehr und mehr geht überall die Arbeitsvermittlung, vielfach verbunden mit Berufsberatung, in die öffentliche Hand über. Vom Staate eingesetzte und nur ihm verantwortliche Aufsichtsbeamte haben für die gewissenhafte Durchführung aller Schutzbestimmungen hauptamtlich zu sorgen. Der Arbeiterschutz, im weitesten Sinne des Wortes genommen, hat seinen Geltungsbereich von Jahr zu Jahr, wie man ohne Uebertreibung sagen kann, ausgedehnt und die Grenzen sicher noch lange nicht erreicht.

Neben ihm aber und zugleich als seine wichtige Ergänzung ist die Sozialversicherung entstanden. Die Wechselfälle des Lebens, Krankheit, Unfall, Alter, Invalidität, verdienstlose Zeiten trafen den Lohnarbeiter besonders hart: konnte er nichts erwerben, so verfiel er der Armenpflege, der Mildtätigkeit, der Not. Schon früh zeigte sich daher das Bestreben, Kassen zu errichten, die in solchen Fällen helfend eingriffen. Am meisten ausgebildet waren solche aus freier Selbsthilfe, geschäftlicher Unternehmung, behördlicher Fürsorge hervorgegangenen. Kassen im Bergbau, wo sie sich auf alte, in fester Tradition wurzelnde Einrichtungen der Knappschaft gründen konnten. Aber für die große Mehrzahl der Lohnarbeiter, namentlich für die Massen der unorganisierten, der unständigen, der landwirtschaftlichen und hausindustriellen fehlte fast jeder Rückhalt der Fürsorge und Pflege, je mehr das patriarchalische Verhältnis dem kapitalistischen Lohnsystem weichen musste. Gewiss konnte die gewerkschaftliche Unterstützung ihren Mitgliedern zeitweilige Hilfe gewähren, aber sie berührte doch nur eine kleine Minderheit. Was half aber aller Arbeiterschutz, so sehr er sicherlich auch zur Verhütung von Erkrankungen und Unfällen beitragen mochte, wenn trotzdem der Ernährer der Familie auf dem Krankenbette lag oder aus Schwäche und Alter die Arbeit aufgeben musste? So steht in der Geschichte der Sozialpolitik die Einführung der staatlichen Zwangsversicherung aller Lohnarbeiter als eine wahrhaft grosse Tat da, und Deutschland darf sich rühmen, diesen Weg als erster Staat grundsätzlich beschritten zu haben. In der kaiserlichen Botschaft vom 14. Nov. 1881 wurde die Sozialversicherung angekündigt, und binnen wenigen Jahren entstanden die grundlegenden Gesetze über die Versicherung gegen Krankheit, Unfall, Alter und Invalidität. In der Krankenversicherung bringen die Arbeitnehmer zwei Drittel, die Arbeitgeber ein Drittel der Beiträge auf, aus denen in Krankheitsfällen Geldunterstützung, ärztliche Hilfe, Arzeneien und Heilmittel, Unterkunft und Behandlung im Krankenhaus gewährt werden, unter Umständen sogar auch für die Familienmitglieder des Versicherten. Für Unfälle müssen gemäss dem Haftpflicht-Prinzip, die Arbeitgeber allein die Kosten aufbringen. Je nach der Schwere der Verletzung werden die Renten bemessen, der tötliche Unfall bringt den Hinterbliebenen eine Versorgung. In der Versicherung gegen Invalidität und Alter entrichten Arbeitgeber und Arbeitnehmer je die Hälfte der Beiträge, das Reich aber gewährt einen Zuschuss zu der Rente. Eine grossartige Organisation in Krankenkassen, Berufsgenossenschaften, Versicherungsanstalten überzieht das ganze Reich und erfasst die vielen Millionen der Lohnarbeiter bis zum letzten.

In dieser Sozialversicherung ist, wie es in der erwähnten kaiserlichen Botschaft, die in jeder Silbe ihren Urheber, den Fürsten Bismarck verrät, heisst, dem Arbeiter ein Recht auf die Fürsorge des Staates gegeben. An diesem Grundzug des monumentalen Werkes ist auch in seiner ganzen Entwicklung und Fortbildung, die immer weitere Kreise der Arbeitnehmer und stets neue Gebiete der Versicherung erfasst hat, festgehalten worden. Er kommt sehr deutlich auch in der Verwaltung und Geschäftsführung zum Ausdruck, die Vertreter der Versicherten in den Krankenkassen und den Versicherungsanstalten massgebend sein lassen. Staatlicher Zwang für den Eintritt in die Versicherung — Selbstverwaltung unter staatlicher Aufsicht sind die Grundpfeiler

des ganzen Aufbaues, der erweitert und durchgebildet heute noch auf dem ihm von seinem Schöpfer verliehenen Fundamente ruht. Dank der Sozialversicherung hat die Volksgesundheit bis vor dem Weltkriege wesentliche Fortschritte gemacht: Lungenschwindsucht, Geschlechtskrankheiten, Trunksucht wurden erfolgreich bekämpft, die Kindersterblichkeit nahm ab, das Durchschnittsalter stieg um 5—6 Jahre. Die fünf Jahre des furchtbarsten Krieges mit seiner leiblichen und seelischen Zerrüttung des deutschen Volkes haben unsere Volksgesundheit wieder stark zurückgeworfen — es wird Aufgabe der Sozialversicherung sein, hier wieder mit allen Kräften aufzubessern. Dazu gehört auch die Notwendigkeit, eine grosse Lücke auszufüllen — neben manchen anderen kleinen Reformen —: Die Einführung der Versicherung gegen Arbeitslosigkeit; gerade die betrübenden Erfahrungen, die mit der „wilden" Erwerbslosen-Unterstützung nach dem Kriege gemacht worden sind, drängen zu einer sachgemässen, festfundierten Versicherung gegen Arbeitslosigkeit.

Ging, der Entwicklung seiner Industrie entsprechend, England auf dem Gebiete des Arbeiterschutzes voran, so fiel diese Aufgabe Deutschland hinsichtlich der Sozialversicherung zu. Aber wie die Prinzipien des Arbeiterschutzes sich die Kulturwelt erobert haben, so machte das Beispiel Deutschlands für die Versicherungsgesetzgebung Schule. Nicht widerspruchslos: immer wieder erhoben sich starke Einwände gegen die staatliche Zwangsversicherung und die Anwälte der freien Selbsthilfe wurden nicht müde, ihre Sache zu verfechten. Aber aus diesem Kampfe der beiden Richtungen ging jedenfalls überall die Erkenntnis hervor, dass die Versicherung der Lohnarbeiter überhaupt, einerlei zunächst in welchen Formen, eine unerlässliche Notwendigkeit sei, die dem Gemeinwohl fromme. So haben fast alle Länder mit entwickelter Industrie mehr oder minder durchgebildete Systeme der Versicherung eingeführt, in erster Linie gegen Arbeitsunfälle, in zweiter gegen Krankheit, während die Unbilden des Alters und der Invalidität noch weniger Schutz erfahren; dazu treten weiter Ansätze einer Witwen- und Waisenversicherung, des Mutterschutzes und der Mutterschaftsversicherung. Je weiter aber der Gedanke der Sozialversicherung überhaupt vordringt, desto stärker tritt auch die Tendenz des staatlichen Zwangs in Verbindung mit der Organisation der Selbstverwaltung der Versicherten hervor. In dieser Richtung liegt der Weg zur Arbeiterversicherung in der ganzen Welt, und Deutschland hat das Ziel zuerst aufgestellt.

Indessen vermögen Arbeiterschutz und Sozialversicherung als öffentlich-rechtliche Einrichtungen keineswegs den Bereich der Sozialpolitik zu erschöpfen: als dritte Hauptprovinz gesellt sich ihnen zu das Arbeitsrecht. Es galt hier ein Doppeltes zu regeln. Einerseits setzte die Staatsgewalt Normen fest für die Beziehungen zwischen Unternehmern und Arbeitern, andrerseits ordnete sie die Formen für die Selbstverwaltung der einzelnen Gewerbe durch die Organisationen der beiden Parteien des Arbeitsvertrags. In der ersten Hinsicht stand die Entwicklung durchweg bis in die letzten Jahrzehnte unter der Herrschaft der Ideen des römischen Rechts, die Sache, der Nutzen, der kapitalistische Gewinn stand voran, ihr sollte die menschliche Arbeitskraft und damit der Arbeiter selbst dienstbar und hörig sein. Der Unternehmer und Arbeitgeber war nicht nur der Besitzer oder Vertreter des Besitzers und der Leiter des Betriebes als Kaufmann, Techniker, Organisator, sondern er war auch „Herr im Hause", unbeschränkter Gebieter über „seine" Arbeiter, deren Wohl und Wehe ihm am Herzen lag, wenn er vom Geiste eines edlen Patriarchalismus beseelt war, um deren Ergehen er sich nicht weiter kümmerte, wenn ihm nur eine möglichst hohe Gewinnquote als einziges Ziel vor Augen stand. Gegen diesen „Fabrikfeudalismus" erhob sich aus tiefstem Elend der Arbeiterschaft ihr Widerstand kraft der Organisation. In ihrer Vereinzelung zu schwach, um ihren Willen durchzusetzen, wurden die Arbeiter durch ihre Vereinigung eine Macht. Der Staat, der bis in die jüngste Zeit zumeist diese in den Gewerkschaften und Genossenschaften sich feste Gestalt schaffenden Vereinigungen der Arbeiter mit Misstrauen oder Abneigung ansah und sie deshalb einschränkte, überwachte, bedrängte, sah sich gleichwohl allmählich genötigt, wenigstens im Vereins-, Versammlungs-, Koalitions- und Streikrecht einen gesetzlichen Boden für ihr Bestehen und ihre Tätigkeit zu schaffen. Mehr und mehr ging der Kampf zwischen den Unternehmern, die sich nun gleichfalls in Verbänden zusammenschlossen, und den gewaltig erstarkenden Gewerkschaften um die Gleichberechtigung der Arbeiter

im Arbeitsvertrage, um die Anerkennung der Organisation, um Verhandlung, um Tarifverträge.

Schwere Kämpfe waren zunächst die Folge. Das wirtschaftliche und soziale Leben der Völker wurde durch Streiks, Aussperrungen, Verrufserklärungen zeitweilig bis ins Tiefste erschüttert. Lange Zeit sah der Staat diesen Kämpfen mit verschränkten Armen zu, die er eigentlich nur löste, um Vergehen gegen die öffentliche Ordnung an den Streiksündern zu bestrafen. Aber auch hier drängte ihn doch die Rücksicht auf das Gemeinwohl und sein eigenes Interesse dazu, nach Mitteln und Wegen zu suchen, welche Arbeitskämpfe verhüten, ausgebrochene beilegen und die Parteien durch feste Abmachungen binden könnten. So entstanden Einigungsämter, in verschiedenen Formen, aber alle mit dem gleichen Zweck. Von weit grösserer Bedeutung aber wurde für die Regelung des Arbeitsverhältnisses die freie Verständigung zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern durch Verhandlung und Vertragsschluss auf dem Boden voller Gleichberechtigung. Der Name „Tarifvertrag" deckt Inhalt und Bedeutung solcher Abmachungen nur sehr unzulänglich. In ihrer Vollendung, zu der eine immer feinere, gründlichere Ausbildung hinführt, stellen solche Verträge die vollkommene Selbstverwaltung der Arbeit im einzelnen Gewerbe dar, in der Steigerung vom Einzelbetrieb zum örtlichen, bezirksweisen und endlich das ganze Reich umfassenden Vertrag. Die Festsetzung der Löhne, der Arbeitszeit, der Arbeitsbedingungen, des Urlaubs, die Regelung der Instanzen für die Auslegung der Bestimmungen und die Schlichtung von Meinungsverschiedenheiten, die Fürsorge für die Wohlfahrt der Arbeiter und das Gedeihen der Unternehmung — kurz das gesamte weite Gebiet des Arbeitsverhältnisses in allen seinen Verzweigungen in das Dasein des Einzelnen und das Gemeinschaftsleben unterliegt der Ordnung durch den „Tarifvertrag". Ihre Krönung findet diese Entwicklung in der „Arbeitsgemeinschaft", der massgebenden Organisation der Arbeitgeber und Arbeitnehmer aller Industriezweige eines Staates, in der die volle Gleichberechtigung beider Teile herrscht.

Neue Formen des Arbeitsrechts ringen um Gestaltung und öffentlich-rechtliche Festlegung. In allen Kulturstaaten wird nach dem Weltkriege die Arbeiterfrage der Entscheidung entgegendrängen, sei es durch Revolution, sei es durch Reform. Und vielleicht wird das Endergebnis dieser beiden Wege nicht einmal so verschieden voneinander sein, wie die Kluft zwischen gewaltsamem Umsturz und friedlicher Entwicklung eigentlich annehmen liesse. Gemeinsam ist jedenfalls bei beiden die volle Gleichberechtigung der Arbeitgeber und Arbeiter im Arbeitsvertrag. Das bedingt eine Umgestaltung des Arbeitsrechts im Hinblick auf den Vertrag, auf die Koalition und ihre Aktionen, auf das Einigungswesen. Es wird weiter mit sich bringen eine gesetzliche Regelung des jetzt noch des festen Rechtsbodens entbehrenden Tarifvertrags. Dazu wird kommen die Einrichtung einer öffentlich-rechtlichen Vertretung der Arbeitnehmer sowohl für ihre eigenen Angelegenheiten wie auch für die gemeinsamen wirtschaftlichen Beziehungen zusammen mit den öffentlich-rechtlichen Körperschaften der Arbeitgeber in Wirtschaftsparlamenten. Diese haben in England bereits ihre Gestaltung in den Industrieräten gefunden und sind in Deutschland verheissen in den Bezirkswirtschaftsräten und im Reichswirtschaftsrat. Wie weit im Einzelbetrieb Arbeiter und Angestellte an der Leitung und Überwachung der Geschäftsführung beteiligt werden sollen, ist eine äusserst schwierige Frage; der deutsche Gesetzentwurf über die Errichtung von Betriebsräten scheint in dieser Hinsicht keineswegs eine durchweg glückliche Lösung zu sein. Jedenfalls aber ist es zu begrüssen, dass das neue Deutsche Reich, das nach seiner Verfassung die Arbeit unter seinen besonderen Schutz stellt, mit Eifer und Ernst an die Schaffung eines einheitlichen Arbeitsgesetzes herangetreten ist, das nicht nur eine Kodifikation des geltenden Rechtes der Arbeit bringen soll, sondern auch durchgreifende, den modernen Auffassungen der Wissenschaft und den Forderungen der Arbeitnehmer entsprechende Reformen.

Bei aller Gleichmässigkeit der Grundtendenzen auf allen Hauptgebieten der Sozialpolitik in der gesamten Kulturwelt, wie sie mit Absicht in den vorangehenden Ausführungen betont worden ist, hat der Gang der Entwicklung in den einzelnen Ländern doch zu mannigfaltigen Abstufungen geführt, für die ebenso die natürlichen Bedingungen, wie Klima, Bodenverhältnisse, Volkscharakter, wie der Stand der Industrie, die Verkehrslage, wirtschaftliche Bedürfnisse, Arbeiterbewegung massgebend waren. Es ist unmöglich, im knappen Rahmen dieser Skizze ein auch nur einigermassen

erschöpfendes Bild der sozialpolitischen Gesetze und Einrichtungen in den verschiedenen Ländern zu geben; es muss hier genügen, auf die Tatsache der Verschiedenartigkeit zu verweisen: jeder Staat hat seine besondere Sozialpolitik, es gibt vorgeschrittene und zurückgebliebene Länder, das eine ist im Arbeiterschutz mustergültig, das andere in der Sozialversicherung, im dritten haben öffentliche Hand und organisierte Selbsthilfe das Arbeitsrecht schärfer ausgebildet. Da aber die Produktionsbedingungen sehr wesentlich vom Stande der Sozialpolitik beeinflusst werden, andrerseits die weltumspannenden Verkehrsverhältnisse wiederum alle trennenden Schranken auf dem Weltmarkte zu durchbrechen und zu überspringen trachten, so drängte der internationale Wettbewerb naturgemäss auch mit innerer Notwendigkeit zu einem internationalen Ausgleich in der Sozialpolitik. Diese Bestrebungen sind, so kann man ohne Übertreibung sagen, in der gleichen Stunde geboren wie die Bemühungen um eine Verbesserung der Lage der arbeitenden Massen durch eine nationale Sozialpolitik. Sismondi, Owen, Legrand, Staatsmänner, Nationalökonomen, Unternehmer, später mit besonderem Nachdruck Arbeiterführer traten für ein internationales Arbeitsrecht, dieses in weitestem Sinne genommen, einschliesslich Arbeiterschutz und Versicherungsgesetzgebung, in Rede und Schrift ein. Lange Jahrzehnte vergeblich, man kam über allgemeine Forderungen nicht hinaus, während ganz bestimmte Staatsverträge geboten waren, um das Ziel zu erreichen.

Auch der erste, nach einer vorhergehenden Anregung der Schweiz unternommene Versuch Wilhelms II. führte zwar zu einer Konferenz der Industriestaaten Europas im Frühjahr 1890 in Berlin, endete aber nur in „frommen Wünschen" ohne tatsächliche Erfolge. Indessen gab diese Konferenz doch einen starken Anstoss zur Fortbildung der Sozialpolitik in den beteiligten Ländern und ihre Grundsätze wurden aufgenommen von privaten Vereinigungen, wie dem Internationalen Komitee für Arbeiterversicherung, begründet 1894, mit dem Sitz in Paris, und der Internationalen Vereinigung für gesetzlichen Arbeiterschutz, begründet 1900, mit dem Sitz in Basel, die sich in einem ständigen Arbeitsamt eine wirksame Stätte der Forschung, Sammlung und Veröffentlichung schuf. 1906 kamen dann, dank den Vorarbeiten dieser Vereinigung, die ersten Staatsverträge zustande, die sich mit dem Verbot der gewerblichen Nachtarbeit der Frauen und der Untersagung der Verwendung des weissen Phosphors bei der Herstellung von Zündhölzern befassten. Daneben liefen zahlreiche Abmachungen einzelner Staaten, hauptsächlich über Gegenseitigkeit in der Unfallversicherung, aber auch über gewisse Gebiete des Arbeiterschutzes. 1914 im Herbst sollte ein neues internationales Abkommen der Industriestaaten über den zehnstündigen Höchstarbeitstag gewerblicher Arbeiterinnen und der Jugendlichen und das Verbot der Nachtarbeit der letzteren geschlossen werden: der Weltkrieg trat mit eherner Gewalt dazwischen, der Gedanke des internationalen Arbeitsrechts schien aus der Wirklichkeit verbannt zu sein.

Aber Ideen lassen sich nicht töten. Noch während die Kriegsfurie wütete, lebte die Forderung internationaler Sozialpolitik in umfassendster Form wieder auf. Ihre Träger wurden die Arbeiterorganisationen in beiden feindlichen Heerlagern. Schon im Sommer 1916 traten ihre Führer aus England, Frankreich, Belgien, Italien in Leeds für ein gemeinsames Programm des Arbeitsrechts ein. Im Herbst 1917 schlossen sich die Arbeitervertreter von Deutschland, Österreich, Ungarn sowie der Schweiz, Hollands, der skandinavischen Reiche in allen wesentlichen Punkten diesem Programm an. Die Federation of Labor der Vereinigten Staaten Amerikas forderte wiederholt eine Mitwirkung der Arbeiterschaft bei der Festsetzung der Friedensbedingungen. Und im Februar 1919 einigten sich die Arbeiterführer sowohl der Entente wie der Mittelmächte und der neutralen Länder in Bern auf gemeinsame Forderungen für den Friedensvertrag, die in manchen Stücken noch über das Programm von Leeds hinausgingen und das gesamte Gebiet des Arbeitsrechts betrafen. Die deutsche Reichsregierung hat dies Berner Programm restlos als ihr eigenes übernommen.

Leider ist dies nicht geschehen im Friedensvertrag von Versailles und im Völkerbund. Im Abschnitt XIII des Friedens wird die „Organisation der Arbeit" behandelt. Sie krankt vor allem an drei Hauptgebrechen: anstatt in festen Grundzügen die wichtigsten Aufgaben des internationalen Arbeiterrechts festzulegen, werden pathetisch fast nur allgemeine Wünsche vorgetragen; die Arbeiterschaft wird zwar zur Mitwirkung herangezogen, bleibt aber gegenüber den

Vertretern der Regierungen und der Unternehmer in einer hoffnungslosen Minderheit; die Durchführung der sozialpolitischen Beschlüsse wird mit so viel Kautelen umgeben, dass es jedem Staate leicht sein wird, sich unter irgend einem Vorwande zu entziehen. Aber diese Mängel lassen sich verbessern. Die Hauptsache ist doch, dass hier im Völkerbund eine weltumspannende Organisation geschaffen wird, die ebenso dem Ausgleich der nationalen Verschiedenheiten in der Sozialpolitik wie dem Fortschritt auf allen Gebieten des Arbeitsrechts dienen kann. Die dem Völkerbund angehörigen Staaten entsenden Vertreter in einen Ausschuss für Sozialpolitik, es wird ein ständiges Aktionskomitee mit einem Arbeitsamt eingesetzt, alljährlich soll die Hauptversammlung beraten und beschliessen, das gemeinsame Wirken von Regierungen, Unternehmern und Arbeitern ist grundsätzlich vorgesehen. Tritt Deutschland in den Völkerbund als gleichberechtigtes Glied ein, so wird es seine erhabene Aufgabe sein, in der Welt wie in der Heimat die Führung in der Sozialreform zu übernehmen, die dem eigenen Volke den wirtschaftlichen, geistigen, sittlichen Aufstieg verbürgt, die Nationen der Kulturwelt aber in einer edlen Arbeitsgemeinschaft einigt und versöhnt.

## d) Wirtschaftspolitik.

Von Hofrat Dr. phil. et jur. **Josef Gruntzel,**
o. Professor an der Hochschule für Welthandel in Wien.

**Literatur:**

Das Verhältnis von Staat und Volkswirtschaft wird in allen grundlegenden Werken der theoretischen Nationalökonomie behandelt, wobei innige Zusammenhänge mit den Strömungen in der Philosophie festzustellen sind, auf welche in der nachfolgenden Darstellung Bezug genommen wird.

Die Wirtschaftspolitik ist ein besonderes Gebiet der Betätigung des Staates, nämlich seiner Betätigung im Wirtschaftsleben. Das Wirtschaften besteht in der planmässigen Fürsorge für die Befriedigung menschlicher Bedürfnisse mit äusseren Gegenständen, denen wir wegen ihrer Eignung zu dieser Bedürfnisbefriedigung und nach dem Masse dieser Eignung einen Wert beilegen, die wir demnach äussere Güter nennen. Nach den einzelnen Feldern des Wirtschaftslebens zerfällt die Wirtschaftspolitik in die Agrarpolitik, welche die staatliche Beeinflussung der Gewinnung von pflanzlichen und tierischen Rohstoffen behandelt, die Industriepolitik, welche sich mit der chemischen oder mechanischen Verarbeitung der Rohstoffe befasst und gewöhnlich auch auf den Bergbau und die sonstige Gewinnung mineralischer Rohstoffe ausgedehnt wird, die Handelspolitik, deren Gegenstand die Handelstätigkeit bildet, und zwar sowohl die rein privatwirtschaftliche im Binnenverkehre, als auch die mit volkswirtschaftlichen Interessen stark durchsetzte über die Grenzen des Staates hinaus, und die Verkehrspolitik, welche die zweckmässigste Entfaltung der Verkehrsmittel anstrebt.

Um die Wirtschaftspolitik wogt seit Jahrhunderten ein lebhafter Streit. Vor allem wird die Daseinsberechtigung der Wirtschaftspolitik überhaupt bestritten, wenn man den Staat und die anderen öffentlichen Körperschaften von einer Einflussnahme auf das Wirtschaftsleben ausschliesst. Wird aber dieser Einfluss zugegeben, so erheben sich wieder zwei Streitfragen. Die eine betrifft das Verhältnis von Lehre und Leben, von Theorie und Praxis, von Wirtschaftstheorie oder Volkswirtschaftslehre zur Wirtschaftspolitik. Die andere befasst sich mit der Art der Einfügung der Wirtschaftspolitik in die allgemeine Politik und sucht festzustellen, inwieweit die Politik durch das Wirtschaftsleben beeinflusst wird und umgekehrt das Wirtschaftsleben als Werkzeug der Politik erscheint.

Was die Frage der Daseinsberechtigung der Wirtschaftspolitik überhaupt betrifft, so setzten Wissenschaftler und Praktiker mit einer starken Bejahung ein. Dadurch gelangte man überhaupt

zur Konstruktion einer Volkswirtschaft, dass man dem Staate einen massgebenden Einfluss auf die Schaffung des Volksreichtums einräumte. Die Fürsten der absolutistischen Staaten im 16. bis 18. Jahrhundert waren durch grosse Kriege sehr geldbedürftig geworden und suchten daher die Steuerkraft ihrer Untertanen zu heben. Besonders auf dem Gebiete des Handels und der Industrie setzte der tatkräftige Merkantilismus ein.

Die Kampfstellung der Aufklärungsphilosophie gegen den absolutistischen Staat richtete sich hauptsächlich gegen seine Wirtschaftspolitik, denn bei der durch die Verdichtung der Bevölkerung herbeigeführten Steigerung des Bedarfes und Verbesserung der Produktion wurde die staatliche Bevormundung mit ihrem schwerfälligen Apparat zum lästigen Hemmschuh. Die Staatsgewalt wurde zunächst noch nicht abgelehnt, sondern einer höheren Gewalt unterstellt. Als Vorbild diente die aus der Scholastik stammende Anschauung von den zwei nebeneinander gehenden Welten, der von Gott gesetzten natürlichen und der durch veränderliche Satzungen bestimmten menschlichen Ordnung. Die Physiokraten übertrugen den aus der Betrachtung der Natur hervorgegangenen Gedanken des Kreislaufes auf das Wirtschaftsleben, das durch die ineinander greifenden Tauschakte der Waren ebenfalls in einem beständigen und durch unabänderliche Regeln bestimmten Flusse erschien. Diese durch natürliche Gesetze beherrschte und daher durch Gott gewollte Ordnung wurde durch die Menschen gestört, weshalb der mit Zwangsgewalt ausgestattete Staat die Freiheit des einzelnen einschränken muss, damit die Freiheit der anderen nicht verletzt wird. Der Staat wurde als Mittel zur Verwirklichung der Harmonie der Kräfte gedacht.

Die Theorie schritt aber in der Ablehnung des Staates noch weiter. An die Seite des politischen Liberalismus trat mit noch grösserem Gewichte der ökonomische Liberalismus, welcher dem Staate jedes positive Eingreifen in die privatwirtschaftliche Tätigkeit verbot und an die Stelle der aktiven staatlichen Gemeinschaft die passive menschliche Gesellschaft setzte. Als philosophische Unterlage diente der Utilitarismus Benthams, jener Zweig des Naturrechts, welcher der menschlichen Tätigkeit in der grössten Glückseligkeit der grössten Menschenzahl ein irdisches Ziel gibt. Die Erreichung dieses Zieles schien Adam Smith und seiner Schule durch die Naturanlage des menschlichen Individuums verbürgt zu sein, das aus Egoismus den möglichst grössten Gewinn mit den möglichst geringsten Kosten anstrebt. Da das Volk nur eine Summe von Individuen sei, so müsse bei vollständig freier Konkurrenz, also bei Ausschaltung jeder gesellschaftlichen Machtorganisation, das Wohl des einzelnen mit dem Wohle der Gesamtheit zusammenfallen. Der Staat könnte höchstens nur dazu beitragen, die Hindernisse der freien Konkurrenz zu beseitigen. Wirtschaftlich sollte der einzelne nicht mehr Glied eines Staates sein, sondern Glied der natürlichen Gattung Mensch. Die Politik sollte nur auf die Schaffung der Sicherheit nach aussen und innen gehen und von jedem wirtschaftlichen Einschlage frei sein. Die natürliche Interessenharmonie, welche die Begründer der klassischen Schule der Nationalökonomie erst erzielen wollten, sahen viele ihrer Nachfolger, namentlich jene in Frankreich, bereits als verwirklicht an, so dass sich alle wirtschaftlichen Übel nur daraus ergaben, dass die Staatsgewalt die Wirkungen der sozialen Gesetze behinderte.

Ein Rückschlag gegen diese Auffassung des Wirtschaftslebens kam von verschiedenen Seiten. Zunächst widersprach es dem allgemeinen Gefühl des Tatendranges, die mächtigste Gemeinschaft, welche sich die Menschen jemals geschaffen haben, gerade auf jenem Gebiete völlig auszuschalten, das eine Flut von neuen technischen Erfindungen als besonders verbesserungsfähig erscheinen liess. Man brauchte bloss den segensreichen Grundsatz der Arbeitsteilung vom technischen Erzeugungsvorgang auf das berufliche Zusammenleben zu übertragen, und da lag es nahe, die Zerlegung und Zusammenfassung des Bedarfes und der Arbeit nicht von tastenden Versuchen, sondern von einer schöpferischen Idee zu erwarten. So entstanden denn schon in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts jene sozialistischen und kommunistischen Pläne, welche in irgend einem künstlich konstruierten Ideal-staate durch eine planmässige Beschäftigung und Versorgung der Mitglieder die Menschen von allen Übeln befreien wollten. Ob man sich nun dabei die Staatsgewalt als ein Mittel zur Verwirklichung der natürlichen Harmonie oder als ein Mittel zur Bekämpfung der natürlichen Disharmonie dachte, auf jeden Fall setzte man dabei eine tief eingreifende Wirtschaftspolitik voraus. Aber auch die weiten Kreise, welche sich mit den utopischen Gedankenplänen

nicht befreunden konnten, sahen nicht ein, warum sie den Staat, der sich sonst praktisch bewährt hatte, gerade vom Wirtschaftsleben völlig ausschliessen sollten. Auf dem europäischen Kontinente hatte sich nicht das Misstrauen gegen ihn eingenistet wie in England. Die deutsche Philosophie in Fichte, Schelling und Hegel stellte ihn sogar über das Individuum, betrachtete ihn als Selbstzweck, dem sich der Einzelmensch einzuordnen hat. Ausser theoretischen Erwägungen drängten auch praktische Anforderungen zu einem Eingreifen des Staates, namentlich im Aussenhandel und in der Arbeiterfrage. Die Freihandelsbewegung befriedigte in ihren Ergebnissen so wenig, dass selbst jeder theoretische Freihändler in der Praxis ein Hintertürchen für den Schutzzoll offen liess. Noch dringender erschien die Arbeiterfürsorge, als sich mit dem Aufkommen der Fabrikindustrie die Lage der Arbeiter zunächst verschlechterte. Schliesslich trat auch der Mittelstand unter dem Schlagworte des Schutzes der Schwachen mit bestimmten Forderungen hervor. Der Staat konnte nirgends mehr passiver Zuschauer des Wirtschaftslebens bleiben.

Die so oft und so vergeblich befürwortete Passivität des Staates war eben nur die Folge einer unrichtigen philosophischen Auffassung. Das Wirtschaften ist nicht ein natürliches Geschehen ausser uns, sondern ein geistiges Geschehen in uns, bei dem sich der menschliche Wille in mancher Beziehung natürlichen Bedingungen unterwerfen muss, in anderer Hinsicht dagegen natürliche Stoffe und Kräfte seinen Zwecken dienstbar machen kann. Die menschlichen Handlungen fussen aber nicht bloss auf natürlichen, sondern auch auf kulturellen Vorbedingungen, die hauptsächlich von Gemeinschaften geschaffen werden, weil sie die Kräfte des einzelnen übersteigen. Am allerwenigsten lässt sich dabei der Staat als allermächtigste Gemeinschaft ausschalten. Strittig und schwankend war und blieb nur die Grenze zwischen der wirtschaftlichen Tätigkeit des Individuums und des Staates. Theorie und Praxis pendelten zwischen den beiden Extremen der Allmacht und Ohnmacht des Staates. Auf dem einen Ende steht der Absolutismus des Hobbes, welcher die Staatsgewalt für unbegrenzt erklärt und dem Individuum nur ein Recht innerhalb des Staates gibt, an dem anderen der Liberalismus Locke's, der vom Individuum ausgeht und den Staat nur für eine vertragsmässige Versicherungsgesellschaft erklärt. In Wirklichkeit ist jede Tätigkeit individuellen und gemeinschaftlichen Ursprungs. Es ist eine blosse Frage der Zweckmässigkeit, ob die planmässige Fürsorge für die Bedürfnisbefriedigung vom Einzelmenschen selbständig oder im Wege einer Gemeinschaft aufgebracht wird und ob sich als diese Gemeinschaft gerade der Staat empfiehlt. Die Auswahl erfolgt nach dem bekannten Grundsatz des relativ grössten Erfolges. Der Staat hat also wirtschaftlich überall dort einzugreifen, wo dadurch die Bedürfnisbefriedigung der Staatsangehörigen mit den geringsten Mitteln erreicht werden kann. Er ist auf wirtschaftlichem Gebiete mehr regelnd, also hemmend oder fördernd, weniger schaffend, weil der Verbrauch individuell ist und der direkte, nämlich nicht durch das Dazwischentreten einer Gemeinschaft vermittelte Erfolg der individuellen Energie den stärksten Ansporn gibt. Schaffend ist er mehr auf nicht wirtschaftlichem Gebiete, indem er Einrichtungen ins Leben ruft, welche als die kulturellen Vorbedingungen der wirtschaftlichen Tätigkeit erscheinen, wie Unterrichtsanstalten, sanitäre Vorkehrungen u. dgl. In solchen Fällen ist der Erfolg, weil der Verbrauch der Leistungen ein dauernder und gemeinschaftlicher ist, für den Einzelmenschen nur mittelbar und zu wenig messbar, als dass die individuelle Energie genügend angeregt würde. Daher werden auch Unternehmungen nur dann zu verstaatlichen sein, wenn ihre Erzeugnisse oder Leistungen als dauernde Bedingungen der wirtschaftlichen Tätigkeit aller Bewohner des betreffenden Staatsgebietes erscheinen. Der Verbrauch verträgt die staatliche Regelung nur in besonderen Notfällen, wenn durch Kriege oder andere Unglücksfälle die Güterbeschaffung durch Erzeugung oder Zufuhr gestört ist und die vorhandenen Vorräte nach der Dringlichkeit der einzelnen Bedarfsgruppen innerhalb der Volkswirtschaft verteilt werden müssen.

Wird die Frage nach der Daseinsberechtigung der Wirtschaftspolitik bejaht, so erhebt sich die weitere Frage nach ihrem Verhältnis zur Wissenschaft. Für die Merkantilisten war sie die Wissenschaft selbst, weil sie unter rein praktischen Gesichtspunkten nach einer einheitlichen Erklärung des Geschehens suchte. Die ihnen nachfolgenden Schulen der Physiokraten und Klassiker holten sich aber ihr Vorbild aus der Naturwissenschaft. Sie allein schien streng wissenschaftliche Methoden zu besitzen, weil sie sich der blossen Erkenntnis ohne Bezugnahme auf das Wollen widmen

konnte. Die Verführung zur Übertragung naturwissenschaftlicher Methoden auf die Geisteswissenschaft der Volkswirtschaftslehre war um so grösser, weil bei ihr das innere geistige Geschehen an das äussere natürliche Geschehen anknüpft, wobei nur übersehen wurde, dass die natürlichen Stoffe und Kräfte für sie doch nicht nach ihren sinnlichen Eigenschaften, sondern nach ihrer Einschätzung durch den Menschen in Betracht kommen. Eine völlige Unterstellung des Willens unter die Erkenntnis, so dass die Praxis nur die Regeln zu benützen hätte, welche die Theorie auffand, gelang nicht. So entstand ein Gegensatz zwischen Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, den man auf verschiedene Weise zu überbrücken suchte.

Auf dem Boden deutscher Wissenschaft kam in Anlehnung an den naturwissenschaftlichen Brauch eine Zweiteilung auf in eine theoretische oder allgemeine und eine praktische oder spezielle Nationalökonomie. Die erstere sollte die wirtschaftlichen Erscheinungen an und für sich, die letztere dagegen in ihrer Abhängigkeit vom Staate und daher in verwaltungstechnischer Hinsicht betrachten. Die eine sollte die allgemeinen Gesetze des Wirtschaftslebens, die andere deren Anwendung auf den einzelnen Tätigkeitsgebieten darstellen. Tatsächlich konnte der Inhalt der Lehrbücher niemals in dieser Weise gegliedert werden, vielmehr brachte der theoretische Teil Erörterungen über allgemeine Begriffe, wie Wert, Einkommen, Kapital usw., wobei aber schon, wie z. B. beim Geld und Bankwesen, auf praktische Fragen eingegangen werden musste, während sich der wirtschaftspolitische Teil mit den staatlichen Massnahmen auf dem Gebiete der Landwirtschaft, des Gewerbes, des Handels und des Verkehrs befasste, wobei wieder ein Eingehen auf allgemeine Grundsätze nicht zu vermeiden war, wie in der Handelspolitik auf die Fragen des Wertes und der Arbeitsteilung, beim Gewerbe auf die Fragen der Berechtigung des Staates zur Erteilung von Ausübungsbewilligungen und zu Beschränkungen der Arbeitszeit. Die westeuropäische Literatur hielt an der alten Einheitlichkeit fest und legte unter dem Titel der „politischen Ökonomie" die Theorien dar, wobei sie jedoch an passenden Stellen auch Ausführungen über die jeweils wichtigen Erscheinungen der Wirtschaftspolitik einschaltete. Eine extreme Richtung hat aber in den letzten Jahrzehnten eine noch strengere Theoretisierung vorgenommen, indem sie von dem wirtschaftenden Menschen alles wegdenkt, was ihn an den Staat oder irgend eine andere Gemeinschaft bindet, also von ihrem Standpunkte einen Mustermenschen aufstellt, aus dessen Selbstinteresse sich alle wirtschaftlichen Erscheinungen durch blosse Gedankenoperation deduktiv ableiten lassen. Einzelne gingen sogar soweit, nicht bloss vom wirklichen Menschen, sondern vom Menschen überhaupt zu abstrahieren und zu behaupten, dass gar nicht die Handlungen der Menschen, sondern die Veränderungen in den Gütermengen den Gegenstand der Untersuchung bilden.

Eine Gegenbewegung gegen die historische Schule in Deutschland leugnet nicht die Berechtigung einer selbständigen Wirtschaftspolitik, erklärt sie aber nicht für eine Wissenschaft, sondern für eine Kunst. Aufgabe einer Erfahrungswissenschaft könne es niemals sein, bestimmte Normen und Ideale aufzustellen, um daraus Rezepte für die Praxis abzuleiten. Wissenschaftlich sei nur eine objektive Feststellung. Sittliche Werturteile seien aber subjektiv, weil sie in der persönlichen Weltanschauung wurzeln; eine Einigung über sie sei ausgeschlossen, weil es keine wissenschaftlich beweisbaren Ideale gibt. Das als Volkswohl oder Gemeinwohl angegebene Endziel werde nicht durch objektive Wissenschaft, sondern durch subjektive Macht erreicht. Wirtschaftspolitik sei also grundsätzlich ebensowenig Wissenschaft als jede andere Politik, sondern Staatskunst. Da ist zunächst eine Verständigung darüber notwendig, was Wissenschaft ist. Sie ist doch nichts anderes als das Streben zu einer einheitlichen Erklärung nach einheitlicher Methode. Ob die gedankliche Zusammenfassung der Erfahrungstatsachen nach der kausalen Folge von Ursache und Wirkung oder nach der finalen Folge von Mittel und Zweck vorgenommen wird, kann die Wissenschaftlichkeit des Vorganges nicht berühren. Nur das irreführende Beispiel der Naturwissenschaft lässt die kausale Betrachtung als die einzig wissenschaftliche erscheinen. Wenn aber nicht der Inhalt, sondern nur die Form der Erfahrungsreihe massgebend ist, so ist nicht einzusehen, dass das geistige Geschehen nur deshalb, weil es sich nicht wie das natürliche Geschehen in die Kette der Kausalität einfangen lässt, auch von der Wissenschaft ausgeschlossen sein soll. Allerdings ist die Objektivierung beim praktischen Handeln beschränkter und schwieriger als beim äusseren Geschehen, ist aber doch möglich und notwendig, indem alle nicht rein persönlichen Erfahrungen unter einen

einheitlichen Gesichtspunkt gebracht werden, wozu die Gleichartigkeit in der Gemeinschaft viele Anlässe gibt. Die Kunst findet dagegen die Richtschnur für das künftige Handeln in der persönlichen Befähigung des Handelnden, ist daher wesentlich subjektiv. Sie ist manchmal so stark auf die natürliche Anlage gegründet, dass sie der äusseren persönlichen Erfahrung oft nur die technische Behandlung des Materials, das Handwerksmässige, entnimmt. Auf anderen Gebieten steht der natürlichen Anlage ein so weites Feld offen, dass man sie auch noch als Kunst bezeichnet, aber doch nur in übertragenem Sinne, denn die dabei Tätigen werden nicht mehr Künstler genannt werden. So spricht man von der Feldherrnkunst, weil die äusseren Einflüsse auf die Kriegführung und das Verhältnis der eigenen Kriegsmittel zu denen des Gegners so vielgestaltig und veränderlich sind, dass rasche Entschlüsse und gefühlsmässige Entscheidungen getroffen werden müssen, für welche eine natürliche Anlage nicht entbehrt werden kann. Aber schon die Feldherrnkunst ist nicht mehr ohne Kriegswissenschaft denkbar, die das Auge für richtige Beobachtungen schärft und die Beurteilung aller Folgen aus eigenen und fremden Entschlüssen erleichtert. Auch auf die Tätigkeit des Staatsmannes wendet man das Wort Kunst an, weil es um die besonders schwierige Behandlung von Menschen geht, die nicht bloss fremden, sondern auch eigenen Impulsen gehorchen. Schliesslich bleibt auch in der Wirtschaftspolitik ein gewisser Rest, den man mit den aus der Erfahrung abgeleiteten allgemeinen Regeln nicht beherrschen kann, der somit aus der wissenschaftlichen Wirtschaftspolitik ausscheidet. Letzterer bleibt aber doch der grösste Anteil gewahrt, weil die Veränderungen im Wirtschaftsleben als Massenwirkungen nicht so neu und so überraschend zu sein pflegen, dass sie nicht meistens durch eingehende Untersuchung erforscht werden könnten. Ihr obliegt dabei die Aufgabe, das künftige Handeln in eine ebenso systematische Einheit zu bringen, wie sie die Wirtschaftstheorie für die vergangenen Ereignisse erstrebt. Die Wirtschaftspolitik ist dabei auch keine Kunstlehre, denn sie gibt nicht bloss das technische Können für eine in der Hauptsache auf persönlicher Befähigung beruhende, sondern das wissenschaftliche Rüstzeug für eine wesentlich auf allgemeine Erfahrung zurückgreifende Tätigkeit. Würde sich die menschliche Tätigkeit wie das äussere Geschehen nach ewig gleichen Naturgesetzen abspielen, die doch auch nichts anderes als logische Zusammenfassungen sind, dann wäre allerdings kein Raum für eine Wirtschaftspolitik überhaupt. So oft aber ein „reiner" Theoretiker zu realpolitischem Denken oder Handeln gedrängt wurde, musste er den Anforderungen des Tages seine „Gesetze" — viele waren ihr ohnedies niemals — opfern. Die Realpolitik besteht eben darin, dass man sich unter Festhaltung eines allgemeinen Zieles mit dem zunächst Erreichbaren begnügt. Das Ziel liegt dabei nicht in einer übermenschlichen und gleichbleibenden Ordnung, sondern in einer immer neuen Anpassung der Menschen und ihrer Gemeinschaften an die äusseren Verhältnisse. Das Ziel muss auch ein wirtschaftlicher Wert sein. Wenn in der letzten Zeit in Deutschland die Werturteile in der Volkswirtschaftslehre so heftig bekämpft wurden, so kam dies daher, weil man diese Werturteile nicht dem eigenen Forschungsgebiet, sondern der zeitgenössischen Moral entnahm, sie also nicht ökonomisch, sondern ethisch motivierte. Gewiss soll kein Widerspruch zwischen Ethik und Volkswirtschaftslehre sein, das Sittliche ist aber nur eine der kulturellen Voraussetzungen der wirtschaftlichen Tätigkeit, nur eine Schranke, die sie nicht überschreiten darf, aber nicht das Ziel, an dem die einzelnen Handlungen gemessen werden. Was sittlich gut ist, findet das Wirtschaftssubjekt schon vor, und hat auf dieser Grundlage das Ziel seines wirtschaftlichen Strebens aufzustellen. Einer grossen Gefahr ist die Wirtschaftspolitik deshalb ausgesetzt, weil sie auf die Zukunft geht, die der Mensch besonders in wirtschaftlicher Hinsicht niemals ohne starke Gefühle der Hoffnung und Furcht betrachtet. Die Realpolitik weicht da leicht einer Idealpolitik, welche deshalb, weil die Erkenntnis des Seienden den Weg des Seinsollenden nicht genügend beleuchtet, die schöpferische Phantasie zu Hilfe nimmt und sehr oft den Weg der Utopien einschlägt. Auch sie kann wissenschaftlich sein, indem sie die Gedanken über ein in der Zukunft wünschenswertes Wirtschaftsleben in einem einheitlichen System aufbaut, hat aber dabei den Boden der Erfahrung verloren, scheidet also aus dem Kreise der Erfahrungswissenschaften aus.

Die letzte Frage ist die, wie sich die Wirtschaftspolitik in die Politik eines Staates überhaupt einstellt, inwieweit der Staat in seiner gesamten Betätigung gerade durch das Wirtschaftsleben beeinflusst wird und inwieweit er umgekehrt das Wirtschaftsleben benutzt, um damit allgemeine

politische Ziele zu erreichen. Eine scharfe Trennung zwischen Politik und Wirtschaft ist zwar üblich, aber doch nur theoretisch, nur in Gedanken, nicht aber praktisch im Leben durchführbar, da eine immer lebhaftere Wechselwirkung beobachtet werden kann.

Der Einfluss des Wirtschaftslebens auf die Politik wurde theoretisch in eine extreme Formulierung gebracht durch die materialistische Geschichtsauffassung nach Karl Marx, derzufolge Produktion und Güteraustausch die Grundlage aller Gesellschaftsordnung sind und die soziale Gliederung in Klassen und Stände bedingen. Die politischen Ideen sind aber nicht bloss die Folgen materieller Veränderungen, sondern auch häufig deren selbständige Ursachen. Wohl aber ist nicht zu leugnen, dass sich der moderne Kulturstaat in seiner inneren und äusseren Politik immer mehr von wirtschaftlichen Erwägungen tragen lässt. So ziemlich in allen Ländern mit einer Volksvertretung geben die Parteien darin ein Abbild der Struktur ihrer Volkswirtschaft. Der Bauer auf dem Lande ist konservativ und religiös, der Bürger in der Stadt fortschrittlich und freisinnig, die besitzlosen arbeitenden Klassen sind sozialistisch. Der Kern solcher Parteien ändert sich wenig, jeder Versuch zu einer Wandlung der grundsätzlichen Anschauungen ist aussichtslos, nur die gegenseitigen Machtverhältnisse verschieben sich nach Ereignissen und Stimmungen, weil die grosse Masse der in den Grenzgebieten der Bevölkerungsschichten befindlichen Menschen leicht hin- und herwogt. Wie sehr auch die innere Verwaltung eines Staates zu einer wirtschaftlichen wird, zeigt sich deutlich in der zunehmenden Abspaltung gerade der Fachministerien. Kleine Staaten können sich mit einem Ministerium für die gesamte Volkswirtschaft begnügen, in grösseren trennt man vor allem die Landwirtschaft ab, von dem übrig bleibenden Ministerium für Handel und Industrie wird aber unter Umständen weiters ein Ministerium für Eisenbahnen oder für Verkehr überhaupt, ein Ministerium für öffentliche Bauten u. dergl. abgesondert. Auf dem Gebiete der äusseren Politik geht aber der Streit um Absatzgebiete und Weltverkehrsstrassen, aus ihm entstanden die Gegensätze zwischen Deutschland und England, zwischen Japan und den Vereinigten Staaten von Amerika usw. Und erst die allerjüngste Zeit lehrte, wie Österreich nach dem Zusammenbruche seine Politik den wirtschaftlichen Notwendigkeiten anpassen musste.

Auf Schritt und Tritt begegnet man aber auch umgekehrt dem Einfluss der Politik auf das Wirtschaftsleben. Nach dem Weltkriege hätten wirtschaftliche Erwägungen dahin führen müssen, die durch den Krieg bewirkte gewaltsame Umschichtung der Bevölkerung nach Vermögen und Einkommen auf das durch den neuen Friedenszustand gerechtfertigte Mass zu bringen. Die neu gewonnenen Vermögen müssten, soweit sie nicht als Kriegsgewinne vom Staate weggesteuert werden, als Erwerbsvermögen, also als Kapital, die Produktion befruchten; die durch die Mobilisierung verursachte Überwertung aller ungelernten Arbeit müsste durch das Rückströmen der Arbeitskräfte aus der Front und Etappe behoben werden. Die Unsicherheit der inneren staatlichen Entwicklung verwandelte aber umgekehrt schon vorhandenes Erwerbsvermögen wieder in Nutzungsvermögen, drängte es nicht auf den Markt für Produktionsmittel, sondern auf den Markt für Verbrauchsgegenstände, besonders auch solche des Luxusverbrauches. Politische Einflüsse verhüteten nicht bloss den befürchteten Kurssturz auf dem Arbeitsmarkte, sondern führten sogar zu einer Hochkonjunktur der Löhne in den Zeiten der grössten Arbeitslosigkeit. Jeder Kaufmann weiss, wie sehr bei einem Handelsgeschäfte mit dem Auslande das Prestige seines Staates den Ausschlag geben kann; als im Orient die Bilder Napoleons durch jene Bismarcks ersetzt wurden, hatte das auch kommerziell einen hohen Wert. Die Einführung des Freihandelsprinzips auf dem europäischen Kontinent war ein politisches Geschäft, gleich anfangs, als sich damit Napoleon III. das Wohlwollen Englands erkaufen wollte, und auch bald darauf, als es die preussische Regierung benutzte, um dadurch die Aufnahme der habsburgischen Dynastie in den deutschen Staatenbund zu vereiteln. Die wirtschaftliche Blockade als politisches Druckmittel reicht so in die unmittelbare Gegenwart herein, dass ein allgemeiner Hinweis darauf genügt. Die Verursachung zwischen politischen und wirtschaftlichen Massnahmen und Wirkungen ist eine Frage, der in Hinkunft weit grösseres Augenmerk geschenkt werden muss als dies bisher der Fall war, denn zu oft wurden politische Massnahmen ergriffen, deren wirtschaftliche Rückwirkungen nicht gründlich durchdacht waren, aber auch manche wirtschaftliche Erscheinung wird zuweilen besser verstanden werden, wenn berücksichtigt wird, dass sie gar nicht wirtschaftlichen, sondern politischen Bestrebungen entspringt.

# Zweites Hauptstück.

# Staatsformen und Aufgaben des Staates.

## 4. Abschnitt.

## Begriff und Wesen des Staates.

Von Hofrat Dr. **Adolf Menzel,**
o. Professor der Rechte an der Universität Wien.

**Literatur:**

G. Jellinek, allg. Staatslehre 4. Aufl. 1919; H. Rehm, allg. Staatslehre 1899; R. Schmidt, allg. Staatslehre I. II 1901—03; E. Loening Art. „Staat" im Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 3. Aufl. Bd. 7, S. 692 ff (1911); L. Gumplowicz, allg. Staatsrecht 3. Aufl. 1908; Fr. Berolzheimer, Rechts- und Wirtschaftsphilosophie Bd. 3, 1906; H. Kelsen, Hauptprobleme der Staatsrechtslehre, 1911; H. Treitschke, Politik I, II, 1898; I. Hatschek, allg. Staatsrecht 1910; Ed. Meyer, Geschichte des Altertums 2. Aufl., 1907 Bd. I, Einleitung. Elemente der Anthropologie; E. Bernatzik im Archiv f. öffentl. Recht Bd. 5 S. 242 ff; G. Seidler, das juristische Kriterium des Staates, 1905; P. Laband, das Staatsrecht des deutschen Reiches 5. Aufl. I S. 55 ff.; O. Mayer in der Festschrift für Laband Bd. I, S. 46 ff. (1909); G. Anschütz in der Enzyclopädie der Rechtswissenschaft, herausgegeben v. J. Kohler Bd. 2, S. 451 ff. In allen diesen Werken, welche im folgenden nur mit dem Namen der Verfasser zitiert werden, finden sich auch weitere Literaturangaben. — Aus der französichen und englischen Literatur sind hervorzuheben: H. Michel, l'idée de l'Etat 1896; L. Duguit, études de droit public I II 1901, 1903, traité d. dr. constit. 1911; Burgess, political science 1892, Bosanquet, philosphical theory of the state 2. ed. 1910. Willoughby, the nature of the State 1896, W. Wilson. the State, elements of historical and practical politics, gekürzte deutsche Ausgabe von Thomas 1913. Kjellén, der Staat als Lebensform. 1917.

Infolge der in diesem Handbuche getroffenen Stoff-Einteilung werden in den folgenden Zeilen einige Fragen, welche sonst gewöhnlich im Zusammenhange mit dem Begriffe des Staates zur Erörterung gelangen, wie das Verhältnis des Staates zur Gesellschaft, Staat und Recht, die Lehre von der Souveränetät und von der Einteilung der Staatsformen ausser Betracht gelassen, da diesen Themen besondere Abschnitte des Werkes gewidmet sind.

**Inhaltsübersicht:**

**I. Methodische Vorbemerkungen. II. Die soziologische Staatsidee. III. Organische Theorie. IV. Juristische Theorie. V. Energetische Theorie. VI. Die Lehre vom Staatszweck.**

## I. Methodische Vorbemerkungen.

Eine wissenschaftliche Begriffsbestimmung des Staates muss sich vor Augen halten, dass es ihr Zweck ist, die Wirklichkeit zu erfassen; nur dann hat sie einen Erkenntniswert. Gewiss erscheint es auch zulässig, eine Idee vom Staate in Worte zu fassen, d. h. auszuführen, welche Merkmale der Staat an sich tragen s o l l. Eine solche Betrachtungsweise muss sogar, vom kulturgeschichtlichen Standpunkte, als höchst bedeutungsvoll bezeichnet werden. Derartige philosophische Staatsbegriffe haben in der Geschichte der Menschheit eine wichtige Rolle gespielt. Dennoch sind sie nicht geeignet, dem rein wissenschaftlichen Bedürfnisse Rechnung zu tragen, das auf die Erkenntnis der Wirklichkeit gerichtet ist. Dieses Bedürfnis kann nur durch Anwendung der induktiven Methode erfüllt werden, also in der Weise, dass alle konkreten hierhergehörigen Erscheinungen, wie sie uns die Weltgeschichte in einer überwältigenden Fülle darbietet, zusammengefasst werden. Es muss der Versuch gemacht werden, gemeinsame Merkmale aufzufinden und in einen abstrakten Begriff zusammenzufassen.

Dieses methodische Prinzip wird zwar in der Gegenwart ziemlich allgemein anerkannt;[1]) allein in seiner praktischen Durchführung ergeben sich doch gewisse Schwierigkeiten. Zunächst ereignet es sich nicht selten, dass in die Definition des Staatsbegriffes ein Merkmal Aufnahme findet, welches, wenn auch vielleicht unbewusst,[2]) ein ideales Moment enthält. Wenn z. B. in einer der neuesten Darstellungen der allgemeinen Staatslehre[3]) in die Definition des Staates der Satz aufgenommen wird, dass der Staat den Schutz und die Beförderung der Interessen der Beherrschten zu seinem Zwecke habe, so dürfte hier wohl eine Verwechslung zwischen den Kategorien des Seins und des Sollens vorgenommen sein.[4]) Allein auch abgesehen von solchen dem empirischen Staatsbegriffe fremdartigen Zusätzen bietet die Anwendung der reinen Induktion noch manche Gefahren. Es ist nämlich gar nicht so einfach, eine Abgrenzung des gewaltigen Materials vorzunehmen, welches einem empirischen Staatsbegriffe zugrunde gelegt werden soll. Je mehr Erscheinungen aus dem Sozialleben der Menschheit für diesen Zweck herangezogen werden, je mehr der Forscher auch die primitiven Kulturzustände mit in Betracht zieht, desto geringer wird naturgemäss die Zahl der gemeinsamen Merkmale für den zu bildenden Staatsbegriff.[5]) Umgekehrt hat eine Ausscheidung aller gesellschaftlichen Bildungen, welche der Urzeit oder den nur halbzivilisierten Völkern angehören, zur Folge, dass der Staatsbegriff schärfer definiert, aber auch in seinem Geltungsbereiche bedeutend eingeschränkt wird.

Eine weitere Gefahr ist darin gelegen, dass unter den Merkmalen des Staatsbegriffes nicht selten ein einzelnes besonders hervorgehoben und zum entscheidenden Kriterium des Staatsbegriffes erhoben wird, während es in Wirklichkeit entweder überhaupt nicht bei allen staatlichen Bildungen festgestellt werden kann oder doch wenigstens nur in verkümmerter Gestalt vorzukommen pflegt. Daraus erklären sich die grossen Meinungsverschiedenheiten, welche selbst noch in der Gegenwart in bezug auf das Wesen des Staates bestehen, obwohl manche Irrtümer der älteren Staatslehre erkannt und vermieden worden sind.

[1]) Jellinek S. 130 ff unterscheidet eine o b j e k t i v e und eine s u b j e k t i v e Betrachtungsweise des Staates, je nachdem die äusseren Vorgänge, welche sich in Zeit und Raum abspielen, oder die psychischen Akte, welche mit dem staatlichen Handeln verbunden sind, der Forschung zugrunde gelegt werden. Diese Unterscheidung ist nicht glücklich formuliert. Jede wissenschaftliche Betrachtung muss objektiv sein; die psychischen Vorgänge, welche mit dem Staatsleben zusammenhängen, müssen ebenso objektiv festgestellt und verglichen werden, als die äusseren Geschehnisse. Subjektiv ist hingegen eine Untersuchung, wenn der Gesichtspunkt des W e r t e s zugrunde gelegt wird.

[2]) Diese unbewusste Einwirkung von Zweck- und Wertgedanken ist ein charakteristisches Merkmal der Sozialwissenschaften; vgl. meine Schrift „Natur- und Kulturwissenschaften" Leipzig 1903.

[3]) Loening a. a. O. Übrigens ist dieser Artikel eine der besten Darstellungen der allgemeinen Staatslehre.

[4]) Dass auch der organischen und der juristischen Staatstheorie ein ideales Moment zugrunde liegt, wird unten gezeigt werden. Die soziologische Staatslehre enthält gewissermassen ein negatives Ideal; sie malt den Staat der Vergangenheit und der Gegenwart in den düstersten Farben.

[5]) Dies ist die Verfahrungsweise von Ed. Meyer a. a. O., weshalb er z. B. das G e b i e t nicht als Begriffsmerkmal des Staates anerkennt.

## II. Die soziologische Staatsidee.

Die soziologische Staatsidee,[6]) welche auf deutschem Boden von Ludwig Gumplowicz begründet wurde,[7]) erklärt den Staat als eine gesellschaftliche Einrichtung, die von einer siegreichen Menschengruppe einer besiegten Menschengruppe aufgezwungen wurde mit dem einzigen Zwecke, die Herrschaft der ersteren über die letztere zu regeln und gegen innere Aufstände und äussere Angriffe zu sichern. Als Hauptstütze dieser Auffassung dient der Hinweis auf die angeblich allbekannte Tatsache, dass die Entstehung von Staaten in der geschilderten Weise immer vor sich gegangen sei. Zwischen dem siegreichen Stamme und dem unterworfenen sei ursprünglich eine ethnische Verschiedenheit vorhanden (Rassenkampf), welche sich später zu einer sozialen Klassenbildung gestalte. Die Ungleichheit, sowie die Herrschaft einer Bevölkerungsklasse über die andere gehört demnach zum Wesen des Staates, welcher nichts anderes bedeute als eine Organisation dieser Herrschaft. Während sich Gumplowicz in fatalistischer Weise damit begnügt, diesen angeblich ewigen Charakter des Staates festzustellen, haben einzelne seiner Schüler die Hoffnung ausgesprochen, dass der Staat der Zukunft seinen gewaltsamen, ausbeuterischen Charakter verlieren wird.[8])

Die skizzierte Lehre vom Staate bezeichnet sich als die einzig wissenschaftliche Theorie, der gegenüber die bisherigen Auffassungen, obwohl sie eine mehr als zweitausendjährige Entwicklung aufweisen können, als blosse Klassentheorien verächtlich beiseite geschoben werden.[9]) Dieses starke Selbstbewusstsein, mit welchem die soziologische Staatslehre auftritt, ist jedoch kaum geeignet, über ihre höchst mangelhafte Begründung hinwegzutäuschen. Zunächst ist in methodischer Beziehung zu bemerken, dass aus der Art der Entstehung des Staates ein sicherer Schluss auf das innere Wesen desselben nicht gezogen werden kann. Selbst wenn der Nachweis gelungen wäre, dass die Unterjochung eines Volksstammes durch einen andern den Ursprung der staatlichen Verbindung darstelle, so folgt daraus keineswegs mit Notwendigkeit, dass das Wesen des Staates zu allen Zeiten in der Klassenherrschaft gelegen sei. Es ist die Möglichkeit nicht abzuweisen, dass der Staat seinen ursprünglichen Charakter (Organisation einer siegreichen Menschengruppe) geändert haben kann.

Der empirische Beweis für die Lehre, dass die kriegerische Unterwerfung den einzigen oder auch nur den häufigsten Entstehungsgrund des Staates darstelle, ist keineswegs erbracht worden. Ohne auf dieses Thema näher einzugehen, da ihm ja ein besonderer Abschnitt dieses Werkes gewidmet ist, kann jedoch hier soviel bemerkt werden, dass die Vertreter der soziologischen Staatsidee konsequent die Veränderungen innerhalb der bestehenden Staatenwelt mit der ursprünglichen Entstehung des Staates verwechseln. Wenn z. B. darauf hingewiesen wird,[10]) dass sich im Zweistromlande ein Staat nach dem andern durch Eroberung gebildet habe (Babylonier, Assyrer, Meder, Perser, Makedonier usw.), so ist damit gar nichts bewiesen. In allen diesen Fällen haben nicht staatslose Volksstämme miteinander gekämpft und durch Unterwerfung einen bisher nicht existierenden staatlichen Verband erzeugt, sondern es haben bereits bestehende Staaten von hoher Kultur miteinander gerungen. Der Siegeszug Alexanders des Grossen vernichtete das Reich der Perser und erweiterte in grossartigem Umfange das Gebiet des makedonischen Königreichs; was damit für die Entstehung des Staates bewiesen werden soll, bleibt unerfindlich. Übrigens zeigt die Geschichte auch zahlreiche Staaten, welche durch Kolonisation auf bisher unbesiedeltem Boden, ohne jede kriegerische Aktion entstanden sind.[11])

[6]) Streng genommen gibt es nicht e i n e einheitliche soziologische Staatsidee. Die zahlreichen Richtungen, welche in der soziologischen Wissenschaft vertreten sind (vgl. meine Schrift „Naturrecht und Soziologie" 1912), bedingen auch verschiedene Staatsauffassungen. Allein es ist üblich geworden, jenen Ausdruck in dem eingeschränkten Sinne der Rassen- oder Klassentheorie zu verwenden. In den meisten Darstellungen der allgemeinen Staatslehre wird übrigens diese Lehre ignoriert.

[7]) Namentlich in dem Werke „Die soziologische Staatsidee", 2. Aufl. 1902; als Schüler sind zu nennen G. Ratzenhofer und F. Oppenheimer.

[8]) So bes. F. Oppenheimer in dem Werke „Der Staat" 1909.

[9]) Oppenheimer a. a. O. S. 6.

[10]) Oppenheimer S. 9, 10.

[11]) Die gewaltige Ausnahme, welche die United States, in bezug auf die Kampf-Theorie bedeuten, wird von Oppenheimer S. 10 damit erklärt, dass sich hier die auszubeutende Menschenrasse selbst importiert hat!

Die Weltgeschichte kennt überhaupt nur staatlich organisierte Völker; die soziologische Theorie kann daher nur als eine Hypothese für die vorgeschichtliche Zeit angesehen werden. Übrigens hat einer der bedeutendsten Historiker der Gegenwart den überzeugenden Nachweis erbracht,[12]) dass die Annahme eines staatlosen Urzustandes der Menschheit weder empirisch noch deduktiv begründet werden kann, dass der Staat ebenso alt ist wie das Menschengeschlecht, ja in einem gewissen Sinne älter als dasselbe. Schliesst man sich dieser Auffassung an, dann verliert die soziologische Staatsidee völlig ihre geschichtliche Grundlage. Dazu kommt, dass die Bildung von Kasten und Klassen nachweisbar häufig andere Ursachen gehabt hat als die kriegerische Unterwerfung eines Volksstammes. Die Herrschaft des Priesterstandes z. B. kann schwerlich auf derartige Ereignisse zurückgeführt werden; der Untergang des freien Bauernstandes in Deutschland hat mit der Unterjochung durch eine siegreiche Volksgruppe nicht das mindeste zu tun.

Die soziologische Richtung hat das grosse Verdienst, die Aufmerksamkeit auf die gesellschaftlichen Gegensätze innerhalb des Staatsganzen hingewiesen, die Klassenbildung und die sozialen Abhängigkeitsverhältnisse in scharfe Beleuchtung gerückt zu haben. Ihr Irrtum besteht jedoch darin, dass sie die trotz aller Gegensätze bestehende Solidarität der Interessen des staatlich geeinten Volkes ignoriert und namentlich jene Faktoren nicht würdigt, welche gegenüber den Klassengegensätzen die Gesamtaufgaben des Staates wahrnehmen und verteidigen. Heer und Beamtentum und in den monarchischen Staaten die Krone stellen solche Faktoren dar, welche geeignet sind, dem Staate den Charakter einer Klassenherrschaft zu benehmen. Ist doch selbst der Hauptvertreter der soziologischen Staatsidee genötigt anzuerkennen,[13]) dass der Staat als oberster Friedensbewahrer und Verteidiger aller mit seinem Bestande nicht unvereinbarer Interessen der sozialen Kreise und Gruppen eine natürliche Funktion ausübe. Trifft dies zu, dann ist der Staat doch etwas anderes als organisierte Klassenherrschaft, dann ist er nicht ein Fabelwesen, wie ihn Anton Menger bezeichnet hat;[14]) er fällt dann nicht zusammen mit der im politischen oder wirtschaftlichen Kampfe siegreichen Menschengruppe, so gross auch der Einfluss sein mag, den dieselbe innerhalb einer zeitlich beschränkten Epoche auf die Aktionen des Staates auszuüben vermag. Die Gesamtinteressen des staatlich geeinigten Volkes verstehen sich dessenungeachtet durchzusetzen.

## III. Organische Theorie.

Die Auffassung des Staates als Organismus bedeutet zunächst, dass die politischen Assoziationen der Menschheit auf naturgegebener Grundlage beruhen. Der Staat erscheint demzufolge nicht als eine künstliche Schöpfung reflektierender Vernunft, sondern als ein notwendiges Produkt menschlicher Anlagen, er bildet keinen Mechanismus, sondern einen Organismus. Dies gilt nicht nur vom Staat im allgemeinen, sondern auch von der konkreten Gestaltung, welche die politische Organisation eines Volkes angenommen hat. In dieser Beziehung wirken drei Faktoren zusammen für die Ausgestaltung der individuellen Staaten: die geographischen Bedingungen des Territoriums, die ethnische Veranlagung (Rasse und Nationalität) und schliesslich die geschichtliche Entwickelung des betreffenden Volkes. Innerhalb der dadurch gegebenen Schranken verbleibt der bewussten Einwirkung des menschlichen Willens ein beschränkter Raum für seine Betätigung.

In dieser allgemeinen Bedeutung wird die Richtigkeit der organischen Staatsauffassung in der Gegenwart kaum ernstlich bestritten. Neben der hohen Wertschätzung, welche dem geschichtlichen Faktor schon in der ersten Hälfte des neunzehnten Jahrhunderts beigelegt wurde, sind in der zweiten Hälfte desselben eingehende Untersuchungen über die geographischen Grundlagen der staatlichen Entwicklung[15]) und über die politische Anthropologie gefolgt, welche, wie alle neuen

[12]) Ed. Meyer a. a. O.

[13]) Gumplowicz S. 162: „Dabei fällt dem Staate die Rolle zu, die ungleichen sozialen Elemente durch eine ihnen aufgezwungene Rechtsordnung stets in einem labilen Gleichgewicht zu erhalten." Wie kann aber der „Staat" dann identisch sein mit der herrschenden Gruppe?

[14]) „Neue Staatslehre" S. 201.

[15]) Hierher gehören namentlich die bedeutenden Werke von Fr. Ratzel. S. jetzt auch Kjellén, Der Staat als Lebensform, S. 45 ff. (Geopolitik).

Richtungen es zu tun pflegen, von Übertreibungen nicht freigeblieben sind.[16]) Dasselbe gilt auch von der bekannten These des wissenschaftlichen Sozialismus, welche im Staate lediglich einen Niederschlag der wirtschaftlichen Machtverhältnisse erblickt. Diese Theorie hat insofern eine innere Verwandtschaft mit der organischen Staatslehre, als sie die ganze politische Organisation als notwendige Folge sozialer und geschichtlicher Faktoren auffasst. Die praktisch-politischen Konsequenzen dieser Lehre sind freilich gänzlich verschieden von denjenigen der organischen Staatsauffassung, welche in der ersten Hälfte des neunzehnten Jahrhunderts vorgeherrscht hat.

Die Lehren der historischen Schule sowie der Philosophen Schelling und Hegel vom „Staat als Organismus" waren zum grossen Teil gegen die naturrechtlichen Theorien gerichtet, welche den Staat als Kunstwerk, als Werk vernünftiger Überlegung angesehen und der Revolution das wissenschaftliche Werkzeug geliefert haben. Die organische Auffassung sollte jeden gewaltsamen Eingriff in die bestehenden staatlichen Zustände, jede künstliche Ausgestaltung des politischen Lebens nach allgemeinen Idealen als naturwidrig und gefährlich bezeichnen; die organische Theorie dieser Zeit trägt daher einen entschieden konservativen Charakter an sich. Wenn die radikalen Soziologen der Gegenwart zu ganz anderen Folgerungen gelangen, indem sie eine gänzliche Umwälzung der bestehenden staatlichen Verhältnisse als Ziel verkündigen, so ist dies mit dem theoretischen Ausgangspunkte, der Naturbedingtheit der politischen Organisation und der Einflusslosigkeit menschlichen Wollens im sozialen Organismus, schwer zu vereinigen.

Die organische Theorie im engeren Sinne begnügt sich aber nicht damit, den Staat als notwendiges Produkt bestimmter geschichtlicher, geographischer, ethnologischer und ökonomischer Faktoren hinzustellen, sondern sie sucht das Wesen des Staates dadurch zu erfassen, dass sie ihn als einen Organismus erklärt. Eine mächtige Förderung erhielt diese im Keime schon der antiken Staatslehre geläufige Vorstellung durch die grossartige Entwicklung der biologischen Wissenschaft im neunzehnten Jahrhundert. Ihre Ergebnisse auf die menschliche Gesellschaft anzuwenden war das Hauptbestreben namhafter Denker, welche den Ausbau einer besonderen Wissenschaft, der biologischen Soziologie, in Angriff genommen haben.[17]) So anregend auch dieser Versuch für die Gesellschaftswissenschaft im allgemeinen gewirkt hat, so kann doch der Ertrag für die eigentliche Staatslehre nicht gerade hoch veranschlagt werden. Neben einigen wirklich vorhandenen Ähnlichkeiten, welche man zwischen dem Staate und einem physischen Organismus finden kann, wie in dem Zusammenwirken der verschiedenen Glieder auf Grund einer Arbeitsteilung, zeigen sich doch auch erhebliche Unterschiede zwischen einem gesellschaftlichen und einem physischen Organismus. Dies tritt namentlich hervor in dem Mangel eines körperlichen Zusammenhanges der einzelnen Teile und in der Unbestimmtheit der Abgrenzung sozialer Organisationen; dazu kommt, dass die Begriffe von Wachstum, Krankheit, Tod und Fortpflanzung nur in höchst gezwungener Weise auf die staatlichen Organismen übertragen werden können.

Die Vertreter der biologischen Richtung zeigen übrigens eine grosse Unsicherheit in bezug auf die Frage, ob die Gesellschaft oder der Staat als Organismus aufzufassen sei. Beides anzunehmen ist offenbar unmöglich, da sonst zwei verschiedene, dieselben Glieder umfassende oder mindestens sich teilweise deckende Lebewesen konstruiert werden müssten, wofür die Pflanzen- und Tierwelt keine Analogie bietet. Daher entscheidet sich die Mehrzahl dieser Soziologen dafür, nur der Gesellschaft und nicht dem Staate die Eigenschaft eines Organismus zuzusprechen; der Staat selbst erscheint dann nur als besonderes Organ, z. B. als das Gehirn des gesellschaftlichen Organismus oder gar als Parasit desselben (Lester Ward). Von dieser Seite wird daher der Staatslehre kaum eine ernste Förderung zuteil.

Unabhängig von dieser biologischen Richtung wurde die organische Theorie des Staates als eines geistig-sittlichen Organismus von dem Philosophen Krause und seinen Schülern, namentlich aber von dem grossen Germanisten Otto Gierke in einer Weise ausgestaltet, welche ihr zahlreiche

[16]) Eine ganz neue Richtung, welche auch für die Staatslehre bedeutungsvoll ist, hat K. Lamprecht eingeschlagen, indem er in seiner „Deutschen Geschichte" die Abhängigkeit des jeweiligen Charakters der staatlichen Einrichtungen von dem nationalen Seelenleben, von der psychischen Grundstimmung des Zeitalters dargelegt hat.

[17]) Ihre Hauptvertreter sind: H. Spencer, P. von Lilienfeld, A. Schäffle, R. Worms.

Anhänger verschafft hat.[18]) Die Hauptgedanken dieser Theorie können in folgender Weise zusammengefasst werden. Es gibt neben den physischen Personen Verbandspersonen, welche zwar nicht sinnlich wahrnehmbar, aber wie jene wirkliche, lebendige Wesen sind. Ihre Substanz ist der allgemeine Wille, welcher aus den Willenssplittern der einzelnen Menschen gebildet wird und eine eigene reale Wesenheit besitzt; dadurch ist der Verband zu einem einheitlichen Leben befähigt. Die höchste und umfassendste dieser realen Verbandspersonen ist der Staat; er hat die machtvolle Durchführung des allgemeinen Willens zum Inhalte, lässt aber neben sich den Willen der einzelnen Menschen und der dem Staate eingegliederten Körperschaften bestehen. Gegen diese Auffassung ist häufig das Bedenken erhoben worden, dass die Wissenschaft nur sinnlich wahrnehmbare Objekte anzuerkennen in der Lage sei, dass daher die Annahme solcher von den Einzelmenschen verschiedenen, lebendigen Verbandswesen in das Gebiet des Transzendenten, also des Glaubens gehöre.[19]) Diese Einwendung ist unbegründet, da alles Psychische, auch das des Einzelmenschen nur aus seinen Wirkungen erkannt werden kann[20].)

Mehr Beachtung verdient die Behauptung, dass der Gesamtwille auch als psychische Realität in der Erfahrung nicht gegeben sei, dass die Wirkungen, welche als Emanationen des Gemeinwillens von der organischen Theorie behauptet werden, sich bei näherer Betrachtung nur als Willensakte einzelner physischer Personen darstellen. Allein namhafte Psychologen der Gegenwart nehmen keinen Anstand, den Gesamtwillen als eine psychische Realität anzuerkennen und gewähren damit der organischen Staatslehre eine wissenschaftliche Basis.[21]) Entscheidend dürfte jedoch die Erwägung sein, dass auf Grund der geschichtlichen Erfahrung eine gemeinsame Willensrichtung der Staatsbürger als Grundlage des Gesamtwillens nur in jenen Staatsformen festgestellt werden kann, bei welchen in den wichtigsten Aktionen des Staates auf eine Mitwirkung des Volkes, mindestens in der Gestalt der öffentlichen Meinung Rücksicht genommen wird[22].) In der absoluten Monarchie, aber auch in der reinen Aristokratie wird der Wille des Staates gewiss nicht in der Weise gebildet, dass er sich als eine Zusammenfassung der Individualwillen darstellt. Mit anderen Worten, die organische Staatslehre enthält überwiegend ein ideales Moment, dem sich der moderne Kulturstaat zusehends nähert; sie versagt aber, wenn man die älteren Epochen des Staatslebens, insbesondere die despotischen Staatsformen in Betracht zieht, und kann daher als eine **allgemeine Theorie des Staates schwerlich Richtigkeit haben.**[23])

## IV. Juristische Theorie.

Die juristische Theorie des Staates sucht sein Wesen in der Weise zu erfassen, dass er als Rechtsbegriff erscheint; dabei wird von der Mehrzahl derjenigen, welche diese Auffassung vertreten, zugegeben, dass damit nicht das ganze Wesen des Staates erschöpft sei,[24]) sondern nur eine,

[18]) O. Gierke, die Grundbegriffe des Staatsrechts 1874, das deutsche Genossenschaftsrecht, 1868—1881, die Genossenschaftstheorie und die deutsche Rechtsprechung 1887, das Wesen der menschlichen Verbände 1892.

[19]) So besonders Loening a. a. O. 699 und Duguit a. a. O.

[20]) Auch der Einzelwille ist nicht unmittelbar wahrnehmbar. Es kann sich also nur darum handeln, ob genügende Gründe aus der Erfahrung zu entnehmen sind, um auf die Existenz eines Gesamtwillens schliessen zu können.

[21]) So bes. W. Wundt, Grundzüge der physiologischen Psychologie 5. Aufl. III, S. 277, System der Philosophie 2. Aufl. S. 624, 626, Völkerpsychologie, 2. Aufl. I, 1, S. 7 ff.

[22]) Darauf weist auch hin Preuss „über Organpersönlichkeit" in Schmollers Jahrbuch 1902 II S. 125, welcher in der öffentlichen Meinung eine charakteristische Erscheinungsform des Gemeinwillens erblickt.

[23]) Die organische Theorie enthält das ideale Moment, dass sich der Wille des Staates möglichst den Interessen der Staatsglieder anpassen solle; darauf hat R. Schmidt a. a. O I S. 236 aufmerksam gemacht.

[24]) So die herrschende Meinung, wie sie namentlich durch Jellinek vertreten wird; sie unterscheidet einen sozialen und einen juristischen Staatsbegriff. Hingegen erklärt Loening S. 694, dass der Staatsbegriff ein einheitlicher u. zw. ein Rechtsbegriff sei. Dieselbe Auffassung vertritt Kelsen a. a. O., welcher (S. 163 ff) sowohl einen realen Gesamtwillen des Staatsvolkes als auch eine teleologische Einheit desselben verwirft und erklärt, dass durch einen rein juristischen Akt die heterogensten Elemente zum Staatsvolke vereinigt werden; die Gesellschaft sei eine davon ganz verschiedene, an die Staatsgrenzen nicht gebundene, innerhalb derselben vielfach gespaltene geistige Gemeinschaft. Ja, er geht so weit zu bezweifeln, (S. 173) dass es irgend einen gemeinsamen Zweck gibt, den alle innerhalb der Staatsgrenzen vereinigten Menschen verfolgen. Allein das Bewusstsein der Zusammengehörigkeit der Bürger eines Staates, das Streben nach gemeinsamen Zielen, die Opferwilligkeit bei den Staat bedrohenden Gefahren, sind elementare Tatsachen der Weltgeschichte, welche nicht ignoriert werden dürfen.

allerdings besonders wichtige Seite des Staatsbegriffes erfasst werde. Gemeinsam ist allen juristischen Lehren vom Staate der Gedanke, dass zwischen ihm und den seiner Herrschergewalt unterworfenen Personen ein Rechtsverhältnis mit wechselseitigen Rechten und Pflichten bestehe, dass auch der Herrscher Rechtsnormen unterworfen sei und dass er seine Gewalt nur im Namen des Staates ausübe. Meist[25]) fällt diese Lehre zusammen mit der sogenannten Persönlichkeitstheorie, der zufolge der Staat den Charakter einer juristischen Person besitzt, mag die Grundlage derselben als natürliche Verbandseinheit (organische Theorie) oder als teleologische Einheit (Persönlichkeitstheorie im engeren Sinne) formuliert werden.[26])

Es ist nicht zu bezweifeln, dass diese juristische Staatstheorie den Vorstellungen durchaus entspricht, welche die Kulturstaaten der Gegenwart beherrschen. Ob sie aber geeignet ist, die Grundlage für eine allgemeine Theorie des Staates abzugeben, muss denn doch bezweifelt werden. Der Nachweis, dass in Wirklichkeit zu allen Zeiten das Verhältnis zwischen der Staatsgewalt und den Staatsbürgern den Charakter eines Rechtsverhältnisses besass, dass auch der Inhaber der Herrschergewalt durch das Recht gebunden war, wird wohl schwerlich erbracht werden können.[27]) Den grossen Kulturstaaten des alten Orients ist der Gedanke offensichtlich ganz fremd, dass zwischen dem Herrscher und den Untertanen ein Rechtsverhältnis bestehe. Aber auch die griechische Staatenwelt und das römische Imperium enthalten nur schwache Spuren der rechtsstaatlichen Idee. In der Staatslehre des Aristoteles, welche einen so hohen Rang in der Geschichte der politischen Wissenschaft einnimmt, wird man nur wenige Bemerkungen finden, welche als eine juristische Auffassung des Staates gedeutet werden können. Soll man wirklich annehmen, dass diesem umfassenden Geiste das entscheidende Merkmal des Staatsbegriffes völlig entgangen sei? Das ist höchst unwahrscheinlich; vielmehr liegt es nahe zu vermuten, dass die wirkliche Staatenwelt, die er so gründlich erforscht hatte, ihm keinen Anlass bot, den Staat als Rechtsbegriff zu erfassen.[28])

Wenn man dennoch an dieser juristischen Auffassung festhalten wollte, dann wäre man genötigt, den Geltungsbereich des Staatsbegriffes auf die heutige europäisch-amerikanische Staatenwelt einzuschränken; es würde dann die grosse geschichtliche Entwicklung bis zum Ende des achtzehnten Jahrhunderts herausfallen. Ein solches Verfahren kann aber vom wissenschaftlichen Standpunkt nicht empfohlen werden. Unter diesen Umständen kann daher die juristische Formulierung des Staatsbegriffes nur als eine historische Kategorie in der staatlichen Entwicklung, keineswegs aber als ein notwendiger Bestandteil des allgemeinen Staatsbegriffes aufgefasst werden. Wir können also nur sagen, dass der Staat in der Gegenwart, vielleicht in der Zukunft, a u c h ein Rechtsbegriff sei.[28a])

## V. Energetische Theorie.

Die juristische Theorie des Staates kann aber auch aus dem Grunde nicht als eine das Wesen dieser Einrichtung erfassende Begriffsbestimmung angesehen werden, weil sie doch immer

---

[25]) Anders Loening a. a. O. Er erblickt im Staate ein R e c h t s v e r h ä l t n i s. Jellinek meint, dass es noch eine dritte Möglichkeit einer juristischen Auffassung des Staates gebe, der Staat als R e c h t s o b j e k t (S. 157). Das ist ein Irrtum; hierin liegt eine Negation von Rechtsbeziehungen zwischen dem Herrscher und den Beherrschten.

[26]) Gegen die Konstruktion des Staates als juristische Person erklärt sich mit beachtenswerten Argumenten Otto Mayer in der oben zitierten Festschrift; vgl. auch Duguit a. a. O.

[27]) Loening anerkennt S. 694, dass in der absoluten Monarchie der Herrscher seine Gewalt rechtlich unbeschränkt auszuüben hat. Bezüglich Russlands bemerkt er S. 720, dass hier bis 1905 die reine Form der unbeschränkten Monarchie bestand; nicht einmal die Thronfolge-Ordnung habe den Kaiser gebunden. Wie stimmt es aber damit, dass (S. 704) der Staat stets ein Rechtsverhältnis zwischen dem Inhaber der Gewalt und der Beherrschten sei, dass (S. 713) auch der Herrscher dem Rechte unterworfen sei? War also denn Russland bis 1905 kein Staat?

[28]) Jellinek erklärt einmal (S. 361) es als eine h i s t o r i s c h e Frage, ob der Staat durch das Recht gebunden sei. Das ist ganz richtig, aber im Widerspruch mit seiner Darstellung auf S. 132 ff, wonach der Staat stets ein Rechtsbegriff sei. „Die juristische Erkenntnis des Staates hat zum Gegenstande die Erkenntnis der vom Staate ausgehenden, seine Institute und Funktionen zu beherrschen bestimmten Rechtsnormen." (S. 132.)

[28a]) Gegen die Geltung des juristischen Staatsbegriffes jetzt auch Kjellèn a. a. O. S. 33 fgd.

den Staat nur als eine gedankliche Operation, als eine zu bestimmten Zwecken vorgenommene Synthese erfasst.[29]) Wenn wir nun aber in Erwägung ziehen, dass die ganze Weltgeschichte erfüllt ist von den Wirkungen, welche die staatlichen Verbindungen der Menschen nach aussen und im Innern ausgeübt haben, so ist der Gedanke unabweislich, dass wir es beim Staate mit einer Realität, mit einer der Welt des Seins angehörigen Erscheinung zu tun haben. Die organische Theorie hat dies richtig herausgefühlt, aber eine Erklärung versucht, welche nicht vollkommen befriedigt, da für eine Reihe von staatlichen Gebilden die Konstruktion eines Gesamtwillens aus der Vereinigung der Einzelwillen kein Abbild der Wirklichkeit darstellt. Es muss also ein anderer Weg gesucht werden, welcher dahin führt, die reale Natur des Staates so zu beschreiben, dass alle im Laufe der Weltgeschichte auftauchenden staatlichen Verbindungen der Menschen dadurch erfasst werden können.

In dem Begriffe der Energie, wie ihn die moderne Naturwissenschaft ausgebildet hat, dürfte dieses Ziel annäherungsweise erreicht werden. Dieser Begriff beschränkt sich nicht auf die mechanischen und chemischen Kräfte, sondern hat bereits in der Biologie seine Anwendung gefunden in der viel geschmähten, aber doch unentbehrlichen Lebenskraft. Dieselbe setzt sich allerdings in letzter Linie aus mechanischen und chemischen Kräften zusammen, bildet aber doch eine eigenartige, von diesen Elementen verschiedene, höhere Gestaltung der Energie. Es steht nichts im Wege, eine neue Erscheinungsform, die soziale Energie als die Ursache aller jener Wirkungen zu bezeichnen, welche aus einer eigentümlichen Zusammenfassung biologischer Energien hervorgeht. In der Tat ist es nicht zu bezweifeln, dass wir es beim Staate mit einer Kraft-Erscheinung zu tun haben,[30]) deren Elemente zwar in den physischen und psychischen Energien der einzelnen zum Staate gehörigen Menschen gegeben sind, welche aber doch verschieden ist von einer blossen Summierung dieser Kräfte. Schon der Umstand, dass die Komponenten dieser Gesamtkraft im ständigen Wechsel begriffen sind, während diese einen dauernden Charakter an sich trägt, bezeugt die Selbständigkeit der aus dem Zusammenwirken hervorgehenden Energie.

Indem die einzelnen, staatlich vereinigten Menschen physische, ökonomische, geistige und moralische Kräfte dem Ganzen, das wir Staat nennen, zur Verfügung stellen, hören sie aber durchaus nicht auf, selbständige Kraft-Zentren zu bilden. Dadurch entsteht eine eigentümliche Wechselwirkung zwischen der zur Selbständigkeit erhobenen Gesamtenergie und den Einzelkräften, welche das ständige Reservoir der Gesamtkraft darstellen. Es können daraus Gegensätze und Reibungen entstehen, für welche der physische Organismus kein Vorbild abgeben kann, weil hier von vornherein alles auf ein geordnetes Zusammenwirken abgestellt ist. Die Tatsache, der zufolge die einzelnen Staatsglieder einen Teil ihrer Kräfte und Leistungen dem Staate zur Verfügung stellen, kann verschiedene Ursachen haben. Sie kann einfach die Folge eines urwüchsigen Instinktes sein, wie er schon in den sog. Tierstaaten zum Ausdruck kommt. Es kann das Gefühl der Furcht vor einer höheren göttlichen oder menschlichen Gewalt, es kann das Gefühl der Liebe zum Herrscher

[29]) Daher dürfte auch die vom methodologischen Standpunkte interessante Ausführung Max Webers im Archiv für Sozialpolitik Bd. 19, S. 74), derzufolge der Staat nur eine gedankliche Synthese von Handlungen der Menschen bedeute, dem Wesen des Staates nicht gerecht werden. Dann wäre der letztere abhängig von den jeweiligen, unter sich verschiedenen Vorstellungen, welche die Menschen sich vom Staate bilden; so richtig Loening S. 701. Allein auch dieser Schriftsteller bleibt im Bereiche der blossen Vorstellung vom Staate, wenn er ihn als Rechtsverhältnis bezeichnet. Durch die Hinzufügung des Beiwortes „real" hört dasselbe nicht auf, etwas bloss Gedachtes zu bilden.

[30]) Der Hauptvertreter der modernen Energetik, W. Ostwald, hat in seinem Werke „Die energetischen Grundlagen der Kulturwissenschaft" (1909) das 12. Kapitel der Betrachtung des Staates gewidmet („der Staat und seine Gewalt"). Der erwartungsvolle Leser erfährt dabei eine gewisse Enttäuschung. Hier wird von der Bedeutung der Kriegsheere und von der Konzentration des Geldkapitals gesprochen; jener Staat sei am mächtigsten, welcher über die beste Armee und über das meiste Geld verfügt (S. 159 ff). Dass das heilige Römische Reich zu Grunde gegangen ist, weil es keine zusammengefasste Energie darstellte (S. 160), dürfte schwerlich als eine neue Auffassung bezeichnet werden können. Auch was Ostwald S. 110 über die Lehre Rousseaus vorbringt, zeigt, dass er auf dem Gebiete der Staatslehre nicht genügend orientiert ist. Spuren der energetischen Auffassung des Staates finden sich schon bei Spinoza, dessen Lehre vom Staatsvertrage, wie ich an anderer Stelle gezeigt habe, keinen juristischen, sondern einen realpsychologischen Charakter an sich trägt. Vgl. meine Abhandlung in Grünhuts Zeitschrift Bd. 34 S. 451 und jetzt Rosin in der Festschrift für Gierke „Bismarck und Spinoza" S. 383 ff.

oder zum genossenschaftlichen Verbande ausschlaggebend sein; es kann die Gewohnheit oder einfach die Indolenz dieses Verhalten der Menschen herbeiführen; es kann schliesslich vernünftige Erwägung, bewusste Reflexion denselben Effekt haben.[31])

Die so gesammelten, sachlichen und persönlichen Leistungen führen zu dauernden Einrichtungen, in welchen die Gesamtkraft ihren Ausdruck findet. Der Staat erscheint daher als die Gesamtheit der Einrichtungen, welche dazu dienen die Kollektivkraft eines Volkes zu bilden und über sie zu verfügen.[32]) Dabei ist es durchaus nicht notwendig, dass jene Menschen, welche als Glieder des Staatsverbandes die Quellen für diese höhere Energie darstellen, auch die Verfügung über dieselbe ganz oder teilweise besitzen. In den despotischen Staatsformen tritt dies am klarsten hervor; aber auch in den zivilisierten Staatsformen ist die Verfügungsgewalt keineswegs so geordnet, dass sie gleichmässig auf diejenigen verteilt ist, welche ihre Kräfte zur Bildung der Gesamtenergie zur Verfügung stellen. Zum Begriffe des Rechtsstaates genügt es vollkommen, wenn allgemeine Regeln darüber bestehen, unter welchen Voraussetzungen von den einzelnen Bürgern Leistungen für den Staat in Anspruch genommen werden können und darüber, welche Personen berechtigt sind, über die geschaffene Gesamtkraft zu verfügen. Erst die Ziehung solcher Grenzen bewirkt, dass das Verhältnis der Einzelnen zum Staate durch Rechtsregeln bestimmt wird; erst unter dieser Voraussetzung wird der Staat auch zum Rechtsbegriffe, ohne damit seine wahre Natur zu ändern, nämlich seinen energetischen Charakter. Diese Energie wird wesentlich, aber nicht ausschliesslich[33]), bestimmt durch das Seelenleben der den Staat bildenden Menschengruppe, deren Vorstellungen, Gefühlen und Willensrichtung. Insofern bildet die „Psychologie des Staates" einen wichtigen Teil der energetischen Theorie des Staates, deren Programm zu skizzieren an anderer Stelle versucht wurde.[34]) Wesentlich erscheint dabei die zuerst von Otto Gierke aufgestellte Unterscheidung zwischen dem genossenschaftlichem und dem herrschaftlichen Gestaltungsprinzip im Staatsverbande.[35]) Das Stärke- und Mischungsverhältnis dieser beiden Grundzüge, die auch mit „Solidarität" und „Autorität" ausgedrückt werden können, zeigt im Laufe der Geschichte und bei den verschiedenen Völkern die grösste Mannigfaltigkeit im Zusammenhange mit der seelischen Disposition der den staatlichen Verband bildenden Menschen. Selbst die anscheinend juristische Frage, ob der Staat als Rechtsperson anzusehen ist, hat einen psychologischen Untergrund, nämlich das Vorherrschen der Anschauung von einem selbständigen Wesen[36]), in dessen Namen die Herrschaft ausgeübt wird, dessen Gedeihen als Zweck des Zusammenwirkens gefühlt wird.

[31]) Eine gewisse Verwandtschaft hat die hier angedeutete Auffassung des Staates mit der Lehre Berolzheimers. Er erblickt (a. a. O. S. 23, 24) im Staate den rechtsartifiziellen Grund-Kraftquell. Kraft ist, was Wirkung tatsächlich verursacht; artifiziell ist jene Kraft, die mit der Bildung menschlicher Gemeinschaftsverbände geschaffen wird. Die staatlich organisierte Menschheit weist gegenüber der vorstaatlichen Gruppengemeinschaft ein Plus an Kraft auf. Dieser Kraftgewinn erfolgt aber nicht durch bewusst planmässiges Handeln, vielmehr regelmässig durch religiöse Illusion (S. 57). Dazu möchte ich, eingehende Auseinandersetzung vorbehalten, kurz bemerken, dass die religiöse Illusion für die Anfänger des Staatslebens gewiss höchst bedeutungsvoll erscheint, aber später durch andere psychologische Momente ersetzt wird. Auch würde der Staat richtiger nicht als Kraftquelle zu bezeichnen sein (denn die Quelle der erhöhten Kraft liegt immer in dem einzelnen Menschen), vielmehr ist der Staat identisch mit der Gesamtkraft des Volkes, bei deren Bildung und Organisation die Rechtsordnung, wie ich im Gegensatze zu Berolzheimer glaube, nur eine sekundäre Rolle spielt. Jedenfalls verdienen die originellen Darlegungen des genannten Schriftstellers vollste Beachtung.

[32]) Insofern könnte man den Staat als öffentliche Anstalt bezeichnen; so Otto Mayer in der Festschrift für Laband, Bd. 1, S. 1 ff. und jetzt Th. Korselt, Die völkerrechtliche Handlungsfähigkeit der deutschen Einzelstaaten, 1917, S. 14 ff. Der Ausdruck „Anstalt" hat aber bereits eine bestimmte juristische Prägung erhalten; er eignet sich daher wenig für eine Beschreibung, welche gerade von der juristischen Betrachtung abstrahiert.

[33]) Man denke an die Bedeutung des Staatsgebietes und der Sachgüter der Nation.

[34]) Vgl. meine Rektoratsrede „zur Psychologie des Staates" 1915, teilweise abgedruckt in der „Deutschen Revue", April 1916. Seine volle Zustimmung gibt Kjellén, der Staat als Lebensform 1917, S. 14, 15, 35. Diese kleine Schrift gehört jedenfalls zu den wertvollsten Büchern über die allgemeine Staatslehre aus den letzten Jahren. Die eigentliche „Kriegsliteratur" hat diese Wissenschaft wenig gefördert.

[35]) Vgl. Wittmayer, Herrschaftliche und genossenschaftliche Elemente im deutschen und österr. Ministerialsystem (Schmollers Jahrbuch, Bd. 42, S. 831 ff.).

[36]) Vgl. meinen Artikel „eine realistische Staatstheorie" in der Oestr. Ztschr. f. öff. Recht, Bd. 1, S. 121.

# 5. Abschnitt.

## Theorie der Staatsentwicklung.

Von Dr. **Fritz Stier-Somlo,**
ord. Professor des öffentlichen Rechts und der Politik an der Universität Köln.

**I.** Eine hier zum ersten Mal vertretene Lehre, die sich die Entwicklung des Staats zum Vorwurf macht, bedarf bei der Möglichkeit sehr verschiedener Gesichtseinstellungen zuvörderst der Klarheit über ihren Inhalt und Zweck. Ihre Aufgabe ist nicht, zu zeigen, wie sich von der immer weiter zurück aufzuhellenden Vorgeschichte der Kulturvölker her ihr Aufstieg sich vollzogen hat, Stämme und Völkerschaften zu örtlichen und herrschaftlichen Gruppen, Geschlechts- und Kulturverbände zu Staatsverbänden geworden sind. Ebensowenig gilt es, die damit begonnene Linie fortzusetzen und die Staatsbildungen etwa des Orients (Aegypter, Babylonier, Phöniker, Hebräer, Assyrer, Perser, Karthager), des griechischen Kulturkreises, des italisch-römischen Staates bis zum Untergang der Antike, dann die heute noch bestehenden europäischen, amerikanischen, asiatischen, wohl auch australischen und afrikanischen Staaten auf ihre entwicklungsgeschichtliche Eigenart zu prüfen oder gar alle Stufen ihrer Wandlung in Rücksicht auf das Staatliche als isoliert genommene Lebenserscheinung zu verfolgen. Solcher an sich wertvollen Unternehmung ist in der Form, die Richard Schmidt in seiner „Allgemeinen Staatslehre" (Bd. II, Teil 1 u. 2; 1903) gewählt hat, die Überfülle des historisch-politischen Geschehens zwar kein unüberwindliches Hindernis; aber die bunte Mannigfaltigkeit und der quellende Reichtum der welt- und einzelstaatlichen Vorgänge lässt sich nur sehr schwer auf Begriffliches bringen, weil dieses Vorhaben die Tatsachenwelt niemals ganz umspannen kann. Würde es ihm gelingen, so müsste es nicht nur farbloser, sondern auch, bei willkürlicher Einzelauswahl des Stoffes, ungenauer werden, selbst als die wissenschaftliche, begrifflicher Zuspitzung ferne Geschichtsschreibung — von sog. Gesetzen der Geschichte, deren Bestand zweifelhaft ist, hier zu schweigen. Ebensowenig ist die Lehre von der Staatsentwicklung gleichzusetzen mit der von der Entstehung, der Umwandlung und dem Untergang der Staaten, obwohl in jenem Mittelstück sich Berührungspunkte finden; was insbesondere Georg Jellinek (Allgemeine Staatslehre 3. Aufl., 1914, S. 266—286) hierzu geboten hat, fällt nicht in den Kreis dieser Betrachtung. Schon eher, was er als „geschichtliche Haupttypen des Staates" (a. a. O. S. 287—331) herausarbeitet: den altorientalischen, hellenischen, römischen, mittelalterlichen, modernen Staat, ohne dabei Typen bilden zu wollen, die den ganzen Staat nach allen Seiten erfassen, sondern nur die Stellung des Individuums zum staatlichen Verband nach dessen Eigenart zeichnen sollen. Mit Recht betont er, dass eine allseitige Betrachtung der geschichtlichen Entwicklung des Staates nicht mehr bloss Sache der Staatslehre, sondern der politischen und Kulturgeschichte, sowie der Gesellschaftslehre in allen ihren einzelnen Disziplinen sei. Wie aber, wenn eine politische Lehre von der Staatsentwicklung jene notwendige Einseitigkeit der Staatslehre überwinden und ein auf die Ergebnisse der angegebenen Wissenschaften — und auch noch anderer — gestützte Auffassung entfalten wollte?

**II.** Ich verstehe unter einer Theorie der Staatsentwicklung die Summe der wissenschaftlichen Untersuchungen und Ergebnisse, die sich beschäftigen mit dem Staat als geschlossen gedachter Lebenserscheinung unter dem Gesichtspunkt der Entwicklung. Die Fortdauer des Lebens des Staates als eine der Formen der Vergesellschaftung vorausgesetzt, fragt sie, wie, bei Identität der Persönlichkeit des Staates, er sich im Laufe der Geschlechter durch geschichtliche Vorgänge äusserer und innerer Art wandelt, wie Wachstum und Rückgang, Ausdehnung und Verkürzung, Veränderung seiner wirkenden Energien, seiner Formen und Verfassungen den Staat als solchen gestaltet haben. Dabei ist der Begriff der Entwicklung weder im Sinne der Mathe-

matik als Auseinanderlegung, noch in der Weise von Herbert Spencer verstanden, dessen Evolutionstheorie den Vorgang der Entwicklung mit dem Fortschritt von einfachen zu verwickelten, von geringerwertigen zu höherwertigen Dingen gleichsetzt und damit, wie besonders Windelband (Einleitung in die Philosophie, 1914 S. 171) erkannt hat, einen Wertbegriff zugrunde legt, einen Zielprozess unterstellt, der kausale Veränderungen nur dann als Fortschritt und in diesem Sinne Entwicklung anerkennt, wenn sie am Masstabe der Beurteilung gemessen erfolgreich sind. Vielmehr lege ich den Begriff der Entwicklung zugrunde, der mit dem rein kausalen Herausbringen der in einem gegebenen Inbegriff liegenden Möglichkeiten und Gestaltungen rechnet und weder ethische noch andere Werturteile massgebend sein lässt. Freilich ist die Anwendung dieses kausalen Entwicklungsbegriffs auf das geistig-gesellschaftliche Gebiet schon eine Übertragung aus der ursprünglichen Natursphäre, wie denn auch ganz logisch zuerst in der Naturphilosophie von Entwicklung die Rede war. (Beispiele: schon Aristoteles, viel später Leibniz, Schelling, Oken; vgl. etwa Wundt, Einleitung in die Philosophie 7. Aufl., 1918, S. 109, 216).

**III.** Die Lehre von der Staatsentwicklung entnimmt ihre Bausteine nicht nur den Darstellungen der Geschichte in allen ihren Sonderarten, sondern auch der Naturwissenschaft und der Gesellschaftslehre im Sinne eines Forschungsgebiets, das die soziale Bildung „Staat" und dessen soziale Elemente auf ihrem Felde hat. Sowohl das Tatsachenmaterial wie die zu etwa bestehenden Gesetzen oder wenigstens Ordnung erstrebenden Kategorien leitende geistige Arbeit anderer Wissenschaften dienen der wissenschaftlichen Politik zum Auf- und Ausbau dieser besonderen Lehre.

**IV.** Der Inhalt der Lehre bestimmt sich notwendigerweise nach den Grundeinstellungen, die erst möglich waren, seitdem die Entwicklungsidee die wissenschaftliche und — viel später — die politische Betrachtungsweise beherrschte, mindestens beeinflusste. Die Vergleichung tierischer Organisationsformen mit den menschlichen hat dazu geführt, auch die politische Wesenheit des Staates und die Funktionen in ihm mit den untermenschlichen Lebewelten in Beziehung zu bringen und dadurch den Begriff der in der Natur waltenden Entwicklung für die staatliche Sphäre mindestens nahezulegen. Unold (Politik im Lichte der Entwicklungslehre 1912) hat es versucht, durch entwicklungsgeschichtliche Betrachtung Einblicke in das Wesen, die Mittel und Ziele politischer Betätigung zu gewinnen. Wir befinden uns dann bald auf dem Boden der mehr oder minder zutreffenden Analogien, Vergleiche und Übertragungen, die aus dem Gebiete naturwissenschaftlicher Forschung auf das der Politik überführen wollen und insbesondere biologische, von der Soziologie noch nicht ausreichend verbesserte Vorstellungen auch für geistig-kollektive Lebenserscheinungen verwenden wollen. Die in Deutschland noch immer unbekannte grosse wissenschaftliche Literatur des Auslandes über die Demokratie hat viel mit solchen Methoden gearbeitet. Als ein typisches Werk scheint mir in dieser Beziehung etwa das von C. Bouglé, La Démocratie devant la science (Paris, 1904, Alcan). Hier wird folgerichtig unter der Herrschaft der Ideen von Vererbung, Unterschied der Arten und Kampf ums Dasein gearbeitet, den naturwissenschaftlichen Hypothesen und Dogmen massgebender Einfluss auf die Erkenntnis politischer Erscheinungen gewährt. Dass sich hier grosse Übertreibungen und Ungenauigkeiten fanden, hat mit der Grundfrage nichts zu tun, dass der Entwicklungsgedanke auf den Staat und seine Lebenserscheinungen anzuwenden ist; so berührt dieses Grundproblem auch berechtigter Widerspruch gegen Einzelauffassungen nicht, wie er z. B. jüngst von Oskar Hertwig, Zur Abwehr des ethischen, sozialen und politischen Darwinismus (Jena, 1918) erhoben worden ist.

**V.** Von diesem Ausgangspunkte her hat die Lehre von der Staatsentwicklung nach Grundsätzen aufzubauen, die sich aus der Wesenheit des Staates ergeben. Auf die Vorfrage, wann eine Gemeinschaft als „Staat" von uns wissenschaftlich anzuerkennen ist, wie in diesem Sinne vorstaatliche, ausser- und überstaatliche Gemeinschaften davon abzuheben sind, braucht in diesem Zusammenhang nicht eingegangen zu werden; teils findet sie ihre Lösung schon durch die einführende Vergleichsarbeit, die die Grenzen der Vergleichbarkeit mit Naturorganismen und die Verwendbarkeit naturwissenschaftlicher Analogien sucht, teils hat sich ihrer bisher schon die staatswissenschaftliche Forschung in eingehendster Weise angenommen. Hier interessiert nur, wie sich das,

was wissenschaftlich Staat genannt werden darf, unter der Herrschaft des Entwicklungsbegriffs prüfen und verwerten lässt. Hierbei bietet sich eine grosse Anzahl von Wegen an.

Man kann den Staat als Ganzes, in eine bestimmte Zeitepoche gebannt, als nach dem Grundsatz der Macht oder des Rechts lebend untersuchen, die Herrschaft der Rechtlosigkeit gegenüber dem Individuum und anderen Staatswesen, die Allmacht der staatlichen Wirksamkeit durch orientalische und okzidentale Welten verfolgen, insoweit den gelegentlichen Durchbruch des Rechtsgedankens aufzeigen, sei es als Ergebnis des Kampfs der sozialen Klassen, wie nach grossen Revolutionen, sei es als empfohlenen regulierenden Faktor im Verhältnis der sich wie Feinde behandelnden europäischen Völker — wie wir solchen Lichtspuren im Gedanken des mittelalterlichen auf dem Friedensgedanken gegründeten Weltstaates des Mittelalters (Dante, De Monarchia), in den Plänen und Träumen der Peter Dubois, Thomas Campanella, Abbé de Saint-Pierre, Crucé, Bentham und Kant und nicht zuletzt in der reinen Idee des modernen Völkerbundes finden.

Eng zusammen hängt damit die Entwicklung der Freiheitsidee im Staate, wie sie, auch hier, sowohl in der Richtung der eigenen Staatsangehörigen wie gegenüber anderen Staaten erkennbar wird. Dort sind Fragen unterzubringen wie folgende: subjektive öffentliche Rechte der Staatsuntergebenen, Grund- und Freiheitsrechte, Selbstbindung des Staats an sein Recht, Heraustreten der ungeschiedenen Untertanenmasse in gegliederte politisch berechtigte Einheiten und Körperschaften, vor allem als Selbstverwaltungs- und als parlamentarischer Wahlkörper. Hier sind Probleme lebendig, wie diese: Souveränität und Halbsouveränität, Abhängigkeitsformen und Verhältnisse zu anderen Staaten, die einerseits zu den vielfach wünschenswert aktiven der Staatenverbindungen, andererseits zu der passiven ja tragischen (sichtbaren oder nur fühlbaren) Unterjochung und Versklavung führen können.

Ein weiteres Gebiet stellt dar die Entwicklung des Staats im Lichte des Organisationsproblems. Es handelt sich nicht nur um Gliederung zum Zwecke besserer Verwaltung und Beherrschung, sondern auch um die Frage der Funktionszuweisung und Verfeinerung des Zuständigkeitssystems, um Behörden- und Beamtentum, um die Anteilnahme der eingefügten Staatsuntertanen in den Organisationskreis und Übertragung von Staatsaufgaben auf sie. Natürlich ist damit auch die Idee der Repräsentation von Staatsangehörigen durch Vertreter, letztlich die Frage jedes Parlaments mit umschlossen; aber sie ist nur ein Teil des umfassenderen Organisationsproblems.

Das Verhältnis des Staats zu den ihm eingegliederten Körperschaften jeder Art gewinnt in der Beleuchtung des Entwicklungsgedankens neues Licht. Gerade seine Verwendung zeigt entweder vollkommene Versagung einer rechtlichen Grundlage gegenüber dem Staat oder das Fehlen des Bewusstseins, dass es einer solchen Grundlage überhaupt bedarf; so wenn das in äusserstem Partikularismus zersplitterte frühe deutsche Mittelalter gerade deshalb es nicht zu einer geschlossenen einheitlichen Staatsgewalt kommen liess. Erst der sog. moderne, mit starker Zentralisationsabsicht mühsam geschaffene Staat (etwa in Frankreich schon seit Philipp dem Schoenen, in Preussen seit dem Grossen Kurfürsten) ist genötigt, zu einem neuen befriedigenden Verhältnis zu den Körperschaften seines Gebiets zu gelangen, damit nicht die Staatseinheit gefährdet, der örtlich oder sozial gedrungene Machtwille der Alle umfassenden grösseren Gemeinschaft schädlich sei.

Entwicklungsgeschichtlich sind ferner noch die zahlreichen Staatseinrichtungen zu betrachten, die sich innerhalb des gezogenen weiteren Rahmens der vorgeführten Probleme, als selbständig zu prüfende, herausheben, z. B. die Stellung des monarchischen oder republikanischen Staatshaupts; die Durchsetzung persönlicher Willens- und Erkenntniskräfte neben den Beratern oder gegen sie, die teils rein tatsächlich-sozial, teils rechtlich-organisatorisch sich seit den frühesten Zeiten einstellen (Geheimkabinette, Nebenregierungen, Minister). Hierher gehört natürlich auch die Volksvertretung, die berufsständische Repräsentation, das Beamten- und Behördenwesen im Ganzen und im Einzelnen.

Wiewohl die Entwicklung zunächst den einzelnen konkreten Staat angeht, so lassen sich doch im Querschnitt der Untersuchungsergebnisse solche Erkenntnisse gewinnen, die den „Staat" als solchen, mindestens in Beschränkung auf einen Weltteil, betreffen. Je feiner die soziologischen,

staatswissenschaftlichen und rechtlichen Forschungen werden, desto reicheres Licht fällt auf ihn von verschiedensten Seiten.

Als wichtiges Resultat ergibt sich schliesslich noch die Möglichkeit einer annähernd genauen Bestimmung der zukünftigen Entwicklungslinien. Aus Geschichte und Gegenwart führt der Weg zu den neuen und grossen Umwälzungen, die, bei aller Unerhörtheit, ihre Wurzeln und Elemente in dem Gewordenen finden. Auch hierin bewährt sich die Fruchtbarkeit des Gedankens der Evolution.

---

# 6. Abschnitt.

## a) Entstehung und Untergang der Staaten.

Von Geh. Justizrat Dr. **S. Brie,**
o. Professor der Rechte an der Universität Breslau.

**I. Allgemeines. II. Tatsächliche Entstehung von Staaten. III. Tatsächlicher Untergang von Staaten. IV. Rechtliche Entstehung von Staaten. V. Rechtlicher Untergang von Staaten.**

**Literatur:**

Hugo Grotius, De jure belli ac pacis, Lib. II cap. 9; vgl. Lib. III cap. 8. — Robert von Mohl, Enzyklopädie der Staatswissenschaften, § 13: von der Entstehung der Staaten; vgl. § 22: von Aenderung und Untergang der Staaten. — Bluntschli, Lehre vom modernen Staat. Erster Teil, Allgemeine Staatslehre (1875), Viertes Buch. — Rehm, Allgemeine Staatslehre, zehnter Abschnitt. — G. Jellinek, Das Recht des modernen Staates. Bd. I, Allgemeine Staatslehre, 3. Auflage 1914, Neuntes Kapitel: Entstehung und Untergang der Staaten, vgl. siebentes Kap.: Die Lehre von der Rechtfertigung des Staates. — Richard Schmidt, Allgemeine Staatslehre, Bd. I § 14—16; vgl. Bd. II Teil 1 und 2. — Eduard Meyer, Geschichte des Altertums, Bd. I, 1. Hälfte, 3. Aufl. 1910, I: Die staatliche und soziale Entwicklung.

### I. Allgemeines.

**1.** Der Mensch ist seiner Natur nach ein ζῶον πολιτικόν, ein staatliches Wesen: das staatliche Zusammenleben ist für die Menschen ein allgemeines vernünftiges Bedürfnis, und ein ihnen innewohnender Trieb führt, unbewusst oder bewusst, zur Befriedigung dieses Bedürfnisses. Die konkreten Gestaltungen aber, in denen dieses Bedürfnis und dieser Trieb sich verwirklichen, unterliegen nicht nur nach ihrer Beschaffenheit, sondern auch in ihrem Dasein dem Wechsel im Laufe der Zeit. Von der Entstehung eines Staates sprechen wir, wenn zwischen einer Gruppe von Menschen dem Staatsbegriff gemässe Beziehungen sich bilden; ein Staat ist untergegangen, wenn solche bisher zwischen einer Gruppe von Menschen vorhandene Beziehungen aufgehört haben zu bestehen.

**2.** Die Beantwortung der Frage, ob im einzelnen Falle ein neuer Staat entstanden oder ein bisheriger Staat untergegangen ist, bietet aber grosse Schwierigkeiten nach verschiedenen Richtungen. Zunächst ist eine sichere Feststellung der äusseren Vorgänge, um deren Charakterisierung es sich handelt, selbst wenn diese sich im Lichte der Geschichte vollzogen haben, vielfach schwierig; inbetreff der Entstehung der ältesten Staaten sind wir sogar auf blosse Hypothesen angewiesen. Sodann führen die überaus verschiedenen Auffassungen des Staatsbegriffs, vor allem die weit auseinander gehenden theoretischen Ansichten über das den Staat von den übrigen menschlichen Verbänden unterscheidende spezifische Merkmal, häufig zu entgegengesetzten Entscheidungen der Frage, ob in dem konkreten Falle ein Staat entstanden bezw. untergegangen ist. Dazu kommt die schwierige Frage, wie weit Abweichungen von einem begriffsmässigen Erfordernis des Staatsbegriffs die Auffassung und Bezeichnung eines konkreten Gebildes als Staat gestatten oder hindern.

3. Wenn man den Staat als Körperschaft auffasst, ihm eine Persönlichkeit zuschreibt, so liegt darin die Annahme, dass der Begriff des Staates ein juristischer Begriff ist, dass dem einzelnen Staate nicht nur eine tatsächliche, sondern auch eine rechtliche Existenz zukommt. Nun ist es aber möglich und kommt geschichtlich häufig vor, dass, wie in zahlreichen anderen Beziehungen des menschlichen Zusammenlebens, so auch hinsichtlich des Vorhandenseins eines staatlichen Verbandes für eine konkrete Menschengruppe tatsächliche Erscheinung und Recht nicht zusammenfallen. Eine nicht juristische Betrachtungsweise kann, indem sie von dem rechtlichen Moment absieht, die tatsächliche Entstehung eines Staates annehmen, auch wenn eine Neubildung nur die übrigen begrifflichen Erfordernisse eines Staates erfüllt. Von dem gleichen Gesichtspunkt aus kann man einen Staat als tatsächlich untergegangen auch dann ansehen, wenn die bisherigen staatlichen Beziehungen zwischen einer konkreten Menschengruppe zwar rechtlich noch fortdauern, aber im übrigen aufgehoben sind. Freilich fallen diese Unterscheidungen für diejenigen Theorien hinweg, welche in der tatsächlichen Existenz eines Staates zugleich seinen Rechtsgrund erblicken oder welche Entstehung und Untergang der Staaten als der juristischen Qualifizierung entzogen betrachten (vgl. unten IV 1 und 2 b).

## II. Tatsächliche Entstehung der Staaten.

1. Staaten entstehen tatsächlich in sehr verschiedener Weise. Wie die Geschichte zeigt, erwachsen sie entweder allmählich oder werden absichtlich gegründet. In beiden Fällen aber findet bald eine primäre, bald eine sekundäre Entstehung statt; entweder geht der neue Staat aus einem schon bestehenden Staate bezw. mehreren schon bestehenden Staaten hervor, oder er bildet sich ohne solche Grundlage. Nach dem letzteren Gesichtspunkte unterscheiden wir ursprüngliche (originäre) und abgeleitete (derivative) Entstehungsarten.

2. Die ältesten Staaten können nur auf ursprünglichem Wege entstanden sein. Die Annahme der früheren naturrechtlichen Theorie jedoch, dass sie durch freiwillige Vereinigung bisher vereinzelt lebender Menschen gebildet worden seien, muss als unrichtig betrachtet werden, weil es niemals einen Naturzustand gegeben hat, in dem die Menschen völlig isoliert lebten, diese vielmehr immer schon durch ihre Geburt einer natürlichen Gemeinschaft wenigstens von der Mutterseite her angehörten. Andererseits wird man der neuerdings hervorgetretenen Ansicht, dass der Staat vormenschlichen Ursprungs sei, indem schon die Vorfahren der ältesten Menschen in Horden ein staatliches Zusammenleben geführt hätten, wenigstens so lange für eine willkürliche Hypothese halten müssen, als wir über den Ursprung des Menschen keine sichere Kunde besitzen. Am wahrscheinlichsten ist in der auf gemeinsamer Abstammung beruhenden erweiterten Familie, der Sippe (dem Geschlecht) der Keim der ältesten Staaten zu erblicken; hinzu kommen aber musste eine gewisse Sesshaftigkeit, und eine solche scheint erst eingetreten zu sein mit oder nach der Vereinigung verschiedener Sippen zu einem grösseren Stammes-Verbande. Diese Vereinigung wird bald eine freiwillige bald eine gewaltsame gewesen sein.

3. Auch in historischen Zeiten und für schon staatsangehörige Menschen ist eine ursprüngliche Entstehung neuer Staaten nicht ausgeschlossen.

a) Sehr bestritten ist freilich, ob Staaten überhaupt durch freiwilligen Zusammentritt von Individuen entstehen können und ob geschichtliche Beispiele dieser Entstehungsart sich nachweisen lassen. Die Möglichkeit solcher Entstehung wird keinesfalls in Abrede zu stellen sein, wenn man von der Frage der rechtlichen Wertung eines solchen Aktes absieht; hinzu kommen muss freilich die Gewinnung eines Gebietes. Der meist erörterte, allerdings in seiner Bedeutung für die Streitfrage vielfach angezweifelte geschichtliche Fall einer solchen Staatsgründung ist der berühmte Vertrag, den puritanische Auswanderer aus England 1620 an Bord der Mayflower schlossen. Weder die fortdauernde englische Staatsangehörigkeit der Vertragschliessenden noch die Zugehörigkeit des von ihnen in Besitz genommenen Gebietes zum englischen Staate kann als ein Hindernis für die Annahme, dass das von ihnen gegründete Gemeinwesen ein — der englischen Staatsgewalt untergeordneter — Staat gewesen sei, gelten; dagegen erscheint es als sehr zweifelhaft, ob der Vorgang als ursprüngliche Entstehung eines Staates anzusehen ist. Bei der Gründung des Staates Kalifornien im Jahre 1849, die gleichfalls als typisches Beispiel der hier in Frage stehenden Ent-

stehung eines Staates geltend gemacht worden ist, kommt gegen diese Auffassung noch besonders in Betracht, dass die Berufung einer von den Einwohnern gewählten konstituierenden Versammlung und die Vorlegung der von dieser beschlossenen Verfassung an die Bevölkerung im Auftrage der Vereinigten Staaten, denen das betreffende Gebiet schon gehörte, stattfand.

b) Häufig hat sich ein Staat in geschichtlicher Zeit entwickelt aus einem engern organisierten genossenschaftlichen oder herrschaftlichen Verbande, indem, sei es bewusst oder unbewusst, die Zwecke der Gemeinschaft und der Kreis der ihr unterworfenen Angelegenheiten sich erweiterten bezw. neben den Interessen des Herrschenden die der Beherrschten Berücksichtigung fanden, und indem auch die Herrschaft über ein Territorium, soweit sie noch fehlte, erworben wurde. Die fortdauernde Unterordnung unter eine höhere Staatsgewalt schliesst eine solche Umwandlung eines nicht staatlichen Verbandes in einen Staat richtiger Ansicht nach nicht aus. So haben sich im Mittelalter vielfach städtische Gemeinden zu Stadtstaaten ausgebildet. Nicht selten haben auch Religionsgemeinschaften zugleich den Charakter von Staaten angenommen oder gleichsam einen Staat aus sich hervorgebracht. Beispiele der ersteren Art bieten der Mormonenstaat in Utah; das Chalifenreich, allerdings mit Hilte von Eroberung; annähernd auch die katholische Kirche in der Höhezeit ihrer mittelalterlichen Machtstellung. Als Beispiele der zweiten Art können der Kirchenstaat, der Staat des deutschen Ordens in Preussen und der Jesuitenstaat in Paraguay angeführt werden. In einer den letzterwähnten Fällen ähnlichen Weise haben auch Kolonial- und Handelsgesellschaften zur Entstehung von Staaten auf den von ihnen besiedelten oder unterworfenen Gebieten geführt. Aus privaten Grundherrschaften, freilich unter Mitwirkung der Uebertragung öffentlich-rechtlicher Befugnisse, sind in Deutschland die landesherrlichen Territorien erwachsen, die dann allmählich seit Ausgang des Mittelalters den Charakter wirklicher Staaten annahmen.

Bei solchen aus engeren Verbänden hervorgegangenen Staaten ist es regelmässig schwer festzustellen, wann die Staatsbildung als vollendet anzusehen ist.

4. Sehr mannigfach sind die Arten der tatsächlichen Entstehung eines neuen Staates aus einem schon vorhandenen Staate oder mehrerer schon vorhandener Staaten, und für die meisten dieser Entstehungsarten liegen zahlreiche geschichtliche Beispiele vor. Hierher gehörige Entstehungsarten sind: Gliederung bezw. Kolonisation; Teilung; Lossagung; Eroberung; Konföderation; Union im engeren Sinne.

a) Von der Entstehung eines Staates durch Gliederung sprechen wir, wenn von einer bestehenden Staatsgewalt aus einem Teil des Volkes und Landes ein neuer Staat geschaffen wird, der dann regelmässig dem alten Staate untergeordnet sein soll. So hat die Türkei 1878, allerdings infolge kriegerischen Zwanges, den Vasallenstaat Bulgarien in das Leben gerufen; so hat der brasilianische Staat 1889 nach Abschaffung der Monarchie seine bisherigen Provinzen in Gliedstaaten umgewandelt. Fortdauernd geht in Nordamerika die Erhebung von Territorien zu Staaten durch einen Willensakt der Unionsgewalt vor sich; allerdings wird auch die Bevölkerung des Territoriums bei dieser Staatsgründung beteiligt.

b) Nahe verwandt mit der Entstehung von neuen Staaten durch Gliederung ist diejenige durch Kolonisation. Die Kolonisation als Ansiedelung eines Volksteils in einem bisher von diesem Volke nicht bewohnten Lande führt allerdings, auch wenn sie von dem betreffenden Staate geleitet bezw. geschützt wird, in den meisten Fällen wenigstens nicht unmittelbar zur Errichtung eines neuen Staates. Die von den alten hellenischen Staaten entsandten Kolonien aber erhielten von vorneherein den Charakter besonderer, sogar vom Mutterstaat rechtlich völlig unabhängiger Staaten.

c) Durch Teilung entstehen Staaten, indem anstelle eines bisherigen Staatsverbandes, meist kraft des Willens desselben, eine Mehrzahl von neuen Staaten tritt. So hat sich die Teilung des römischen Reiches in ein west- und ein oströmisches Reich, die des fränkischen Reichs, allerdings unter Mitwirkung kriegerischer Vorgänge, in drei verschiedene Staaten vollzogen. Besonders häufig kommen Erbteilungen deutscher Territorien, die freilich noch nicht zu Staaten in vollem Sinne erwachsen waren, im späteren Mittelalter und im Beginn der Neuzeit vor.

d) Die Lossagung, d. h. die einseitige Abtrennung eines räumlich zusammenwohnenden Volksteils mit dem betreffenden Gebiete von dem Staate, zu dem er bisher gehörte, führt möglicher Weise nur zur Vergrösserung eines anderen schon bestehenden Staates. Meist aber geschieht sie zu dem Zwecke und mit dem Erfolge der Bildung eines neuen besonderen Staates. Auf diesem Wege sind, um nur Beispiele aus der neueren Zeit anzuführen, die Königreiche Belgien und Griechenland sowie sehr zahlreiche neue Staaten in Nord-, Mittel- und Südamerika entstanden. Ein Beispiel aus der allerneuesten Zeit bietet die Entstehung des tschechisch-slowakischen Staates.

e) Die Eroberung, d. h. die dauernde Unterwerfung eines Volks oder eines grösseren Volksteils mit dem von ihm bewohnten Gebiete durch Anwendung kriegerischer Gewalt von seiten eines anderen Volkes, hat häufig nur eine Vergrösserung des siegreichen Staates zur Folge. Nicht selten aber errichtet dieser in dem neu erworbenen Lande einen neuen Staat, sei es nur oder wesentlich nur aus der unterworfenen bisherigen Bevölkerung, sei es mit Einschluss des siegreichen Volkes oder zahlreicher Angehörigen desselben, die auf dem gleichen Gebiete sich dauernd niederlassen. Geschichtliche Beispiele der letzteren Art geben die von zahlreichen west- und ostgermanischen Völkern auf römischen Boden errichteten Staaten. Als geschichtliche Beispiele der ersteren Art können die von Napoleon I. geschaffenen Staaten, wie das Königreich Westphalen, das Herzogtum Warschau, angeführt werden.

f) Durch Konföderation, d. h. freiwillige Vereinigung mehrerer Staaten zu einem höheren Gemeinwesen ohne Aufgeben ihrer staatlichen Individualität, entsteht dann, aber auch nur dann ein Staat, wenn das neue Gebilde nicht den Charakter eines Staatenbundes, sondern den eines Bundesstaates trägt, also Bund und Staat zugleich ist. In dieser Weise ist insbesondere der Norddeutsche Bund (Bundesstaat) 1866/67 durch Zusammentritt der norddeutschen Staaten entstanden. Aber auch der schweizerische und der nordamerikanische Bundesstaat haben den gleichen Ursprung, wenngleich derselbe in diesen beiden Fällen weniger deutlich und sicher hervortritt.

g) Auch die Union im engeren Sinne des Wortes, d. h. freiwillige Vereinigung mehrerer Staaten zu einem Staate mit Aufgeben der bisherigen Individualität wenigstens eines der beteiligten Staaten, bringt nicht immer, aber doch möglicherweise einen neuen Staat hervor. Für die Beantwortung der Frage, ob diese Wirkung oder nur die Vergrösserung eines schon bestehenden Staates eintritt, wird es in Ermangelung anderer zwingender Gründe vor allem auf die relative Grösse der Bevölkerungen und der Gebiete der beteiligten Staaten ankommen. Unzweifelhaft hat der Anschluss der Fürstentümer Hohenzollern an das Königreich Preussen 1849/50 nur eine Vergrösserung des letzteren Staates bewirkt. Aber aus dem eben angeführten Gesichtspunkt wird man auch die sogen. Union Schottlands mit England ebenso wie die spätere Irlands mit Grossbritannien nicht als Schaffung eines neuen Staates zu betrachten haben, ebensowenig den Anschluss der süddeutschen Staaten an den Norddeutschen Bund; dagegen wird es richtiger sein, das Königreich Italien als einen neuen Staat, nicht als eine blosse Erweiterung des Königreichs Sardinien aufzufassen, ebenso den neuen südslavischen Staat nicht als eine blosse Vergrösserung des Königreichs Serbien.

Auch durch allmähliche Verschmelzung kann eine Mehrzahl von Staaten zu einem Staat zusammenwachsen. So haben sich der brandenburgisch-preussische Staat und der österreichische Staat aus einer grösseren Zahl unter demselben Landesherrn stehender wenigstens staatsähnlicher Territorien gebildet.

### III. Tatsächlicher Untergang von Staaten.

1. Von den antiken Schriftstellern wird der Staat nicht selten als unsterblich bezeichnet. Dieser Ausspruch ist insofern berechtigt, als das Zusammenleben in Staaten einen notwendigen Ausfluss der menschlichen Natur bildet. Auf die einzelnen konkreten Staaten bezogen scheint er zunächst durch die geschichtliche Erfahrung gänzlich widerlegt zu werden. Trotzdem kommt jener Anschauung auch hinsichtlich der geschichtlichen Staaten eine gewisse Wahrheit zu. Der einzelne Staat setzt sich von vornherein keine zeitliche Grenze und erstrebt auch später regelmässig in erster Linie seine Selbsterhaltung. Er kann ferner mannigfache und tiefgehende Veränderungen überdauern und muss solche überdauern können, weil seine Aufgaben nur durch längere

zusammenhängende Tätigkeit unter vielfach wechselnden Umständen einigermassen erfüllt werden können. Insbesondere wird seine Existenz, entgegen Aristoteles' Auffassung, nicht berührt durch einen Wechsel der Staatsform, denn ein solcher setzt vielmehr gerade die Fortdauer derselben Staatsindividualität voraus. Ebenso wenig geht der konkrete Staat unter durch den unaufhörlichen Wechsel der einzelnen Mitglieder. Aber auch nicht durch jeden friedlich oder gewaltsam auf einmal erfolgenden Verlust eines grösseren Volksteils und des von demselben bewohnten Gebietes oder durch jeden auf einmal erfolgenden bedeutenden Zuwachs an Volk und Land verliert der Staat seine Individualität. So ist Preussen 1807, obgleich es ungefähr die Hälfte seiner Bevölkerung und seines Gebietes durch den Tilsiter Frieden verlor, derselbe Staat geblieben, besonders weil der Verlust sich nicht auf die historischpolitisch als Kernlande des Staates zu betrachtenden Gebietsteile erstreckte; ebensowenig haben die Einverleibungen von 1866 die Individualität des preussischen Staates aufgehoben.

**2.** Den tatsächlichen Untergang eines Staates bewirken daher nur Vorgänge, welche seine bisherige Zusammensetzung völlig aufheben oder in überwiegendem Masse ändern. Hierher gehören insbesondere folgende Fälle:

**a)** Durch Vernichtung oder völlige Zerstreuung des Volkes, wie sie im Altertum z. B. bei der Zerstörung von Tyrus, Sagunt, Karthago erfolgte, geht der betreffende Staat unter. Aber auch durch ein völliges Aufgeben des bisherigen Gebietes erlischt der bisherige Staat. Dasselbe Volk auf einem ganz neuen Gebiete wird einen neuen Staat bilden.

**b)** Durch die Teilung eines Staates in mehrere Staaten (oben II 4 c) erlischt der erstere, auch wenn ein gewisser Zusammenhang zwischen den mehreren neuen Staaten fortbesteht. Gleiche Wirkung hat die Verteilung von Volk und Gebiet eines Staates unter mehrere schon bestehende Staaten; insofern dieser Vorgang, wie bei dem Untergang des polnischen Staates, ein gewaltsamer ist, findet ein Zusammenwirken von Eroberung und Teilung statt. Ein aus mehreren Staaten zusammengesetzter Staat geht auch unter, wenn die letzteren sich sämtlich von der Unterordnung unter die Zentralgewalt frei machen bezw. diese aufhört zu fungieren; in solcher Weise hat insbesondere die Auflösung des alten deutschen Reichs 1806 stattgefunden.

**c)** Infolge von Eroberung (oben II 4 e) geht ein Staat unter, wenn das ganze Volk mit seinem Gebiete in den siegreichen Staat einverleibt oder für die Errichtung eines neuen Staates verwendet wird (so z. B. das Kurfürstentum Hessen 1866 durch Einverleibung in Preussen; dasselbe — wenn auch nicht endgültig — 1807 durch Einfügung in das neu gegründete Königreich Westphalen).

**d)** Durch freiwillige Vereinigung mit einem anderen Staat (oben II 4 g) verliert ein Staat seine Existenz, wenn dadurch nur der erstere vergrössert oder ein neuer Staat gegründet wird.

Ein Staat würde auch erlöschen durch Anarchie, d. h. wenn die Angehörigen aufhören, in dem bisherigen Staatsverband zu leben, ohne dass für sie ein neuer an die Stelle träte; jedoch wird ein solcher Vorgang höchstens ganz vorübergehend eintreten können.

### IV. Rechtliche Entstehung von Staaten.

**1.** Die Frage, wie Staaten rechtlich zur Entstehung gelangen, ist vielfach dadurch verwirrt worden, dass man den Rechtsgrund der konkreten Staaten nicht oder nicht genügend von dem allgemeinen psychologischen Erklärungsgrund und von dem allgemeinen ethischen Rechtfertigungsgrund des Zusammenlebens der Menschen in Staaten unterschied. Psychologisch liegt der Existenz aller Staaten ein den Menschen innewohnender Trieb, ein „Staatstrieb" zugrunde. Ethisch rechtfertigt sich die geschichtliche Tatsache wie die Forderung staatlichen Zusammenlebens der Menschen durch die Vernunftnotwendigkeit des Staats. Diese philosophischen Erkenntnisse sind aber für die juristische Betrachtung der Existenz der einzelnen Staaten bedeutungslos. Andererseits kann jedoch auch die Ansicht, dass das Bestehen oder wenigstens die Entstehung der einzelnen Staaten überhaupt kein Gegenstand rechtlicher Qualifikation sei, nicht als zutreffend anerkannt werden. Recht und Staat sind überhaupt zwei auf das engste miteinander zusammenhängende hohe Güter der Menschheit; der Bereich des Rechts aber würde eine überaus tiefgreifende

Einschränkung, der Begriff des Staates eine wesentliche Minderung erleiden, wenn auf die Vorgänge der Bildung von Staaten oder sogar überhaupt auf das Bestehen der einzelnen Staaten die Herrschaft des Rechts sich nicht erstrecken sollte. Für eine solche Annahme ist selbst die Theorie, dass alles Recht staatlichen Ursprungs sei, keine ausreichende Grundlage; denn immerhin kann ja ein neuer Staat durch den Willen eines schon bestehenden Staats bezw. mehrerer schon bestehender Staaten entstehen.

**2.** Vielfach hat man einen allgemeinen Rechtsgrund für die Existenz aller einzelnen Staaten aufgestellt. Von diesen Theorien haben zeitweise eine grosse Bedeutung gewonnen die Theorie der göttlichen Stiftung, die Machttheorie und die Vertragstheorie.

**a)** Die Theorie der göttlichen Stiftung behauptet, dass Gott, indem er durch seine Fügung einen Staat entstehen bezw. längere Zeit fortbestehen lasse, demselben und dem darin herrschenden Willen seine Sanktion verleihe, wodurch die Mitglieder zum rechtlichen Gehorsam gegenüber der bestehenden Staatsordnung verpflichtet würden. Diese Theorie aber verwechselt vor allem die religiöse Verpflichtung mit der rechtlichen.

**b)** Die Machttheorie in ihrer rohesten Gestalt kann nur als eine Verhöhnung der Rechtsidee bezeichnet werden. Die meisten neueren Anhänger dieser Theorie aber gründen ihre Behauptung, dass jeder faktisch bestehende Staat auch rechtmässig sei, auf die allgemeine Vernunftnotwendigkeit des Staats und nehmen demgemäss in ihre Definition der Macht bezw. des konkreten Staats das Erfordernis der Verwendung der Macht im allgemeinen Interesse auf. Aber dadurch wird auch noch nicht erklärt, weshalb die faktisch der konkreten Staatsgewalt unterworfenen Menschen ihr gegenüber zum Gehorsam rechtlich verpflichtet sein sollen, zumal wenn die neue Staatsbildung sich im Widerspruch zum bisherigen Recht vollzogen hat.

**c)** Die aus alten Wurzeln entsprossene, in der Neuzeit lange Zeit vorherrschende Vertragstheorie nimmt an, dass ein Staat rechtsgültig nur durch einen Vertrag resp. durch mehrere Verträge von Individuen entstehen könne. Insofern eine solche Entstehung geschichtlich höchstens ganz vereinzelt für konkrete Staaten nachgewiesen werden kann, erscheint die Annahme, dass die konkreten Staaten zumeist (nämlich soweit ihnen überhaupt eine rechtliche Existenz zukommt) auf einem solchen Rechtsgrund beruhen, als eine Fiktion. Irrig ist auch die dieser Theorie zugrunde liegende Voraussetzung, dass der menschliche Wille in keiner anderen Weise als mit seiner freien Zustimmung rechtlich beschränkt bezw. einem anderen Willen unterworfen werden könne. Dagegen erscheint die in neuester Zeit von hervorragenden Philosophen und Juristen verfochtene Behauptung, dass die Entstehung eines Staates durch Vertrag unmöglich sei, als Ausfluss teils einer unrichtigen Würdigung des Vertrags, indem man diesen als einen Akt reiner Willkür statt als ein Mittel zur Befriedigung der vernünftigen Bedürfnisse der Menschen auffasst, teils einer zu engen Begrenzung des Vertragsbegriffs, indem man dem Vertrage nur eine obligatorische Wirksamkeit oder nur eine Bedeutung für die Anwendung, nicht auch für die Entstehung objektiven Rechts zuerkennt.

**3.** Rechtlich kann ein Staat nur in derselben Weise zur Entstehung kommen, wie überhaupt unter den Menschen rechtliche Beziehungen sich bilden und insbesondere juristische Personen zur Existenz gelangen, d. h. vermöge eines Rechtssatzes. Insofern aber nicht leicht Rechtssätze im voraus die Entstehung von Staaten in zukünftigen unbestimmten Fällen regeln werden, erlangen Staaten rechtliches Dasein regelmässig unmittelbar durch einen Rechtssatz. Ein solcher Rechtssatz kann ein Ausfluss jeder Rechtsquelle sein; er kann demgemäss auf bewusster oder unbewusster Rechtsbildung beruhen und insbesondere, insofern es sich um bewusste Schaffung eines staatlichen Verbandes und Gesamtwillens handelt, Inhalt sowohl eines Vertrags als eines Gesetzes sein.

**a)** Vertrag ist Rechtsgrund eines Staates nicht nur in den historisch höchstens vereinzelt nachweisbaren Fällen der Staatsgründung durch freiwillige Uebereinkunft von Individuen (oben II 3 a), sondern namentlich auch in den Fällen der Schaffung eines Bundesstaates bezw. eines einfachen Staates durch Konföderation oder Union mehrerer Staaten (oben II 4 f und g). Hinzu kommen muss aber in den letzterwähnten Fällen ein Gesetz jedes einzelnen beteiligten Staates,

durch welches er seine Angehörigen zum Gehorsam gegenüber dem neuen Staatswesen verpflichtet und überhaupt der Rechtsordnung des letzteren für sie verbindliche Kraft erteilt.

**b)** Auf Gesetz wird insbesondere dann die rechtliche Existenz eines neuen Staates beruhen, wenn die Schaffung desselben durch den Willen eines bestehenden Staates auf dem Wege der Gliederung oder der Kolonisation oder der Teilung (vgl. oben II 4 a, b und c) erfolgt. Dagegen kann kein Staat sich selbst durch Gesetz die ihm sonst mangelnde rechtliche Existenz geben. Freilich wird nicht selten ein neu sich bildender Staat die Gesetzesform für seine Konstituierung anwenden, aber dadurch kann eine rechtliche Verpflichtung der ihm bisher nur tatsächlich unterworfenen Menschen nicht entstehen.

**c)** Auf dem Wege des Gewohnheitsrechts wird insbesondere die rechtliche Bildung eines Staates aus einem engern genossenschaftlichen oder herrschaftlichen Verbande in innigem Zusammenhange mit einer derartigen tatsächlichen Entwicklung (oben II 3 b) erfolgen. Aber auch in den zahlreichen Fällen, wo ein Staat zunächst rein tatsächlich und insbesondere im Widerspruch mit dem bisherigen Recht durch eine Lossagung oder Eroberung (oben II 4 d und e) entstanden ist, wird meist durch die Kraft des Gewohnheitsrechts der neue Zustand zu einem rechtlichen werden, indem die rechtliche Ueberzeugung und Übung des Volks sich dem tatsächlichen Zustande, falls dieser fortdauert und sich befestigt, allmählich anpasst.

### V. Rechtlicher Untergang von Staaten.

**1.** Wie die rechtliche Existenz eines Staats immer auf einem Rechtssatz beruht, so wird auch der Untergang eines Staats rechtlich im allgemeinen nur durch einen Rechtssatz erfolgen können. Dem staatsvernichtenden Rechtssatz steht aber gleich die dauernde faktische Unmöglichkeit der Wiederherstellung eines tatsächlich untergegangenen Staates.

**2.** Ein Rechtssatz, wodurch das Aufhören eines konkreten Staates bestimmt wird, kann sich, ebenso wie ein staatsschaffender Rechtssatz, gründen auf Vertrag, Gesetz oder Gewohnheitsrecht. Jedoch wird durch Vertrag auch aller einzelnen Staatsangehörigen die über ihnen stehende Gesamtpersönlichkeit des Staates nicht aufgehoben werden können, und auch ein Staatsvertrag resp. Staatsgesetz, durch den der betreffende Staat selbst sein Sonderdasein aufgibt, wird infolge der Gewöhnung des Volks und vermöge des Selbsterhaltungstriebs der staatlichen Organe nur selten, insbesondere im Fall einer freiwilligen Vereinigung mehrerer Staaten zu einem neuen umfassenderen Staatswesen (vgl. oben II 4 g und III 2 d), zustande kommen; ein den Staat aufhebendes Gewohnheitsrecht aber kann sich während seines tatsächlichen Bestehens nicht bilden. So wird noch häufiger als die Entstehung der Untergang eines Staates zunächst rein tatsächlicher Natur sein und erst nachträglich auf dem Wege des Gewohnheitsrechts rechtliche Geltung erlangen.

# b) Das Nationalitätsprinzip in seinem Einfluss auf die Staatenbildung.

Von Dr. **Rudolf Laun**,
o. Professor an der Universität Hamburg.

**Literatur:**

Zur Orientierung dienen am besten die einschlägigen Kapitel der Werke über allgemeine Staatslehre, von denen statt vieler genannt sei: Georg Jellinek, Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl., herausg. v. Walter Jellinek, 116—121. Daselbst weitere Zitate, insbesondere 117[1]). Die dort genannte Literatur enthält zum Teil weitere ins Einzelne gehende Literaturangaben, zum Beispiel Bernatziks Rektoratsrede „Über nationale Matriken",

1910, in den Anmerkungen 95—108, so dass davon abgesehen werden kann, hier Zitate älterer Schriften zu häufen. Sehr wertvolles Material, das allerdings hauptsächlich auf die Nationalitätenverhältnisse des früheren Österreich Bezug hat, aber doch auch zum Teil von allgemeinerer Bedeutung und jedenfalls sehr instruktiv ist, findet sich in einer Reihe von Artikeln im Österreichischen Staatswörterbuch von Mischler-Ulbrich, 2. Aufl., 4 Bde., Wien, 1905 ff., so beispielsweise in den Artikeln „Böhmen", „Mähren" und „Nationalitäten"; am Schlusse dieser Artikel zahlreiche Angaben über die reichhaltige österreichische Literatur. Auffallend ist hingegen die geringe Beachtung, welche die nationale Frage vor der Revolution in deutschen Werken, z. B. im Handwörterbuch der Staatswissenschaften oder im Wörterbuch des Deutschen Staats- und Verwaltungsrechts, aber auch in Lehrbüchern oder Grundrissen der Staatslehre u. dergl. vielfach gefunden hat. Während des Krieges ist die Literatur namentlich mit Rücksicht auf die in den politischen Kampf geworfenen Losungsworte der „Befreiung der kleinen Nationen" und der „Selbstbestimmung der Völker" stark angeschwollen. Insbesondere sind zahlreiche kleinere politische Broschüren von meist sehr geringem literarischem Wert erschienen, die aufzählen zu wollen die Mühe und den Raum nicht lohnte. Daneben ist auch manches sehr Beachtenswerte veröffentlicht worden, namentlich mit Rücksicht auf die Forderung, dass künftige Staatenbildungen nicht mit „Gewalt", sondern ausschliesslich auf Grund einer Volksabstimmung durchgeführt werden sollen. Dabei handelt es sich allerdings überwiegend nicht um theoretische Betrachtungen, sondern um praktisch-politische Forderungen. Immerhin sei an dieser Stelle einiges von allgemeinerem Interesse kurz genannt. In erster Linie verdienen, der Zeitfolge nach, die Arbeiten der Organisation centrale pour une Paix durable im Haag Erwähnung, von denen ein Teil im „Recueil de Rapports", 4 Bde., Haag 1916 ff. veröffentlicht wurde; vgl. über diese Arbeiten meinen Bericht in dem Aufsatze: Das Nationalitätenrecht als internationales Problem in der österreichischen Zeitschrift für öffentliches Recht, 3. Jahrgang, 1917, 397 ff., auch als Separatabdruck, Wien 1917, und die Zitate daselbst, meinen Bericht in der Publikation „Berner Zusammenkunft", Haag 1917, endlich Eduard Bernstein in der Europäischen Staats- und Wirtschaftszeitung, III, Nr. 2, 32, 33. Weiter sind die Arbeiten der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht sehr beachtenswert, besonders der Bericht des Sonderausschusses 8 in „Mitteilungen der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht", Beilage zu Heft 2, 66—89. Sodann sind unter anderen die in verschiedenen Schweizer Blättern veröffentlichten, von Prof. Moriaud (Genf) beantragten Beschlüsse der Société suisse de la Paix, Genf 1919, Abschnitt VI, Punkt 12—19, hervorzuheben. Genannt seien ferner die Arbeiten der Berner Völkerbundkonferenz, März 1919. Vgl. über diese Konferenz die Zeitschriften „Stimmen der Vernunft" (Bern) vom 20. und „Pour mieux se connaître" (Bern) vom 21. März 1919, sowie meinen Bericht in dem Aufsatz: „Die nationale Frage im künftigen Völkerrecht", in der Monatsschrift „Deutsche Arbeit in Österreich", 18. Jahrgang, 1919, 7./8. Heft, 200 ff. Von der Zitierung tendenziös-einseitiger Veröffentlichungen sei hier abgesehen.

Von literarischen Publikationen aus der letzten Zeit seien statt vieler genannt: Redslob, Das Problem des Völkerrechts, Leipzig 1917, bes. 244—263; Henry Noel Brailsford, A League of Nations, London, 1917, S. 89 bis 131; S. Gabrys, Le Problème des Nationalités et la Paix durable, Lausanne 1917; Kautsky, Die Befreiung der Nationen, Stuttgart, 1917, S. 17—32; Kjellén, Der Staat als Lebensform, Leipzig, 1917, 3. Kapitel, bes. 102—140; Renner, Das Selbstbestimmungsrecht der Nationen, Wien 1918.

Wir pflegen heute unter dem Nationalitätsprinzip die ethisch-politische Forderung zu verstehen, dass jede Nationalität in ihrer Gesamtheit auch politisch in einem Staate geeint sei. Mit anderen Worten, „Nationalitätsprinzip" heisst die Forderung, dass die Staatenkarte im Wesentlichen der Nationalitätenkarte angepasst sei. Die so geformten, national einheitlichen, dem Nationalitätsprinzip entsprechenden Staaten nennt man vielfach Nationalstaaten im Gegensatz zu den national gemischten oder Nationalitätenstaaten.

Die im Nationalitätsprinzip ausgesprochene Forderung bleibt im Wesentlichen inhaltlich gleich, ob man sich die Staaten vollständig unabhängig, „souverän" oder als Glieder eines Völkerbundes denkt. Ja, in einem weiteren Sinn kann man auch innerhalb eines Bundesstaates von der Verwirklichung oder Verletzung des Nationalitätsprinzips durch die Gliedstaaten sprechen.

Mit den obigen Bemerkungen über die Bedeutung des Wortes Nationalitätsprinzip ist allerdings keine befriedigende Definition gegeben. Denn es bleibt noch die grundlegende Frage offen, was ist eine Nationalität, was ist die Einheit der bleibenden Bestimmungen dieses Begriffes?[1]) Diese äusserst bestrittene Frage hier zu erörtern, fehlt der Raum. Der Begriff der Nationalität und daher auch die nähere Bedeutung des Nationalitätsprinzips kann hier nicht systematisch erörtert werden, und es kann im Folgenden nur genetisch von dem Einfluss des als begrifflich feststehend vorausgesetzten Nationalitätenprinzips auf die Staatenbildung gesprochen werden.

[1]) Die Literatur über die Begriffe Nation, Nationalität, Volk usw. ist eine kaum übersehbare, namentlich seit E. Renans Werk „Qu'est ce qu'une nation" 1882. Zitate unter anderen bei Georg Jellinek, Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl., herausgeg. von Walter Jellinek, 1914, 117[1]), im Herderschen Staatslexikon, 3. Aufl., III, S. 1229, und Bernatzik, Über nationale Matriken, Rektoratsrede, Wien 1910, in den Anmerkungen 1 ff. S. 26 ff., auch bei Kjellén, Der Staat als Lebensform, Leipzig, 1917, 104[2]), bei Gabrys, Le problème des nationalités et la paix durable, Lausanne 1917, 21 ff. und bei anderen. Vgl. meine Ausführungen in der Zeitschrift Deutsche Arbeit in Österreich, 18. Jahrg., 1919, Heft 7/8, 201, 202.

Bei dieser genetischen Fragestellung muss man nun zunächst, wie bei der Lehre von der Entstehung des Staates im allgemeinen, zwei Probleme voneinander unterscheiden: Die Entstehung des Staates überhaupt als einer menschlichen Organisationsform und die Entstehung neuer bestimmter Staaten in einer Gesellschaft bereits vorhandener Staaten. Man kann die erste Frage etwa mit Georg Jellinek[2]) als die nach der primären, die zweite als die nach der sekundären Staatenbildung bezeichnen.

Über die primäre Staatenbildung sind wir auf Hypothesen angewiesen, auf die an dieser Stelle nicht eingegangen werden kann. Wir müssen aber wohl annehmen, dass ethisch-politische Forderungen über die Staatenbildung nach Art des Nationalitätenprinzips nicht ins Bewusstsein getreten sind. Der Staat ist nicht wie ein künstlicher Mechanismus nach vorher erfassten Prinzipien erfunden und konstruiert worden, sondern er hat sich organisch aus den gesellschaftlichen Bedürfnissen der Menschen entwickelt. Diese Entwicklung des Staates hat sich entweder innerhalb natürlich gegebener ethnischer Einheiten oder im Wege kriegerischer Unterwerfung, Unterdrückung und Versklavung oder Ausrottung der besiegten Rasse vollzogen.

So sehen wir denn auch die entwickelten Staaten des Altertums im allgemeinen entweder als wirkliche oder doch — verglichen mit heutigen Anschauungen — scheinbare nationale Einheiten auftreten. Der Staat ist entweder — im Grossen und Ganzen — von Angehörigen einer einzigen Völkerschaft bewohnt oder es bewohnen ihn neben dem herrschenden Volk, dem Staatsvolk, zwar auch andere Völker, aber deren Angehörige sind nicht Bürger des Staates, sie sind politisch rechtlos oder minderberechtigt, sei es nun als „Fremde", als Sklaven oder in welcher Form immer. Im ersten Falle ist der Staat im Sinne unseres Sprachgebrauches etwa als national einheitlich zu bezeichnen; im zweiten Fall erscheint er unserem demokratisch geschulten Blick nicht als Nationalstaat, sondern als Nationalitätenstaat. Der aristokratischen Auffassung des Altertums jedoch, dem selbst in der sogenannten Demokratie die Sklaverei und die Rechtlosigkeit der Fremden selbstverständlich sind, ist eine solche Unterscheidung unbekannt. Man kennt nur Staaten, Staatsbürger und Staatsunterworfene, aber keine davon klar geschiedenen Begriffe der Nationalität und der nationalen Zugehörigkeit in unserem heutigen Sinn. Nationale Gegensätze bestehen vielfach in voller Schärfe, aber sie kommen im allgemeinen nicht als solche, sondern als staatliche, religiöse, soziale Gegensätze ins Bewusstsein. Vereinzelt gelangen auch bereits Gedanken zum Durchbruch, welche über die nationalen und staatlichen Gegensätze hinaus nach dem Ideal der menschlichen Solidarität streben und den sittlichen Wert der Nationalität leugnen. Derartige Gedankengänge finden wir beispielsweise bei den Zynikern, bei den Stoikern, bei Epikur.

Gegen das Ende des Altertums werden die nationalen Gegensätze durch die kosmopolitischen Ideen des römischen Weltbürgertums und des Christentums allmählich immer mehr und mehr abgeschwächt. Namentlich das Christentum sucht diese Gegensätze zu überwinden, indem es alle Menschen als vor Gott gleich hinstellt und selbst den Feind, den Nationsfremden, zu lieben gebietet, während das Nationalgefühl als zum Hochmut führend ethisch missbilligt wird.

Dieser kosmopolitische und antinationale Geist des Christentums kam am schärfsten in der katholischen Kirche zum Ausdruck und stützte sich hier ganz besonders auf die durch das römische Weltreich begründete, gleichfalls antinational wirkende Universalherrschaft der lateinischen Sprache. Er hat dem ganzen Mittelalter das Gepräge gegeben. „Die Art und Weise, wie die katholische Kirche in einer rohen und gewalttätigen Zeit die nationalen Gegensätze auf ein Minimum herabzudrücken verstand, wird immerdar eines der grössten politischen Kunstwerke aller Zeiten darstellen"[3]). Diese eigenartigen Charakterzüge des Mittelalters gestatten es noch viel weniger als jene des Altertums, von einem Einfluss des Nationalitätenprinzips auf die Staatenbildung zu sprechen.

Erst als die Reformation das Übergewicht der katholischen Kirche über die weltlichen Gewalten in den reformierten Ländern beseitigt, in den katholisch gebliebenen Ländern geschwächt hatte und als die lateinische Sprache auch in der weltlichen Literatur und im Gebrauche der weltlichen Behörden immer mehr und mehr den Volkssprachen zu weichen begann, war die Möglichkeit

[2]) Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl., S. 266.

[3]) Bernatzik, Die Ausgestaltung des Nationalgefühls im 19. Jahrhundert, 1912, 10, 11.

für die künftige Entwicklung desjenigen kulturellen Zusammengehörigkeitsgefühls gegeben, das wir heute das Nationalgefühl nennen. Zunächst war sich die Menschheit dieser — wenn man so sagen darf — politischen Elementarkraft noch nicht bewusst. Die innerstaatlichen und zwischenstaatlichen Kämpfe sind noch nicht Kämpfe zwischen Nationen, sondern zwischen Fürsten und Ständen. Die naturrechtliche Staatslehre der ersten Jahrhunderte der Neuzeit führt ihre Konstruktionen mit den Begriffen des Staates und des Individuums, aber nicht mit dem Begriff der Nationalität auf. Noch Rousseau und seine Zeit wissen von dem Einfluss des Nationalgefühls auf die Staatenbildung nichts.[4]) Aber praktisch war diese Elementarkraft schon am Werke, wenn sie auch nicht klar erkannt und benannt wurde. Ein Teil der zivilisierten Völker Europas war zur Zeit der französischen Revolution bereits im Grossen und Ganzen national geeint. Die französische Revolution selbst kann zwar nicht als eine nationale Bewegung bezeichnet werden, da Frankreich im Wesentlichen einen nationalen Einheitsstaat bildete, aber sie zog Freiheitsbewegungen und kriegerische Verwicklungen nach sich, die im Endergebnis die Entwicklung des Nationalgefühls mächtig förderten und seine staatsbildende Kraft erhöhten. Noch glaubten Napoleon und dann der Wiener Kongress, das Nationalgefühl der Völker mit Füssen treten zu können. Aber die Folge war schliesslich ein ungeheures Erstarken dieses Gefühles. Als in der Mitte des 19. Jahrhunderts das Werk des Wiener Kongresses zusammenbrach, war die nationale Bewegung da. Zuerst gewann sie namentlich bei den Italienern und Tschechen rasch an Boden, griff aber bald auf die verschiedensten Völker Europas über.[5])

Die zweite Hälfte des neunzehnten und der bisher abgelaufene Teil des zwanzigsten Jahrhunderts sind — man kann vielleicht sagen, in immer steigendem Masse — unter der Herrschaft des Nationalitätenprinzips gestanden, wenn dieses auch keineswegs vollständig verwirklicht wurde. Zwei grosse Völker Europas, das italienische und das deutsche, haben ihre Einigung vollzogen. Die Balkanvölker gelangten im Wesentlichen zu nationalen Staatenbildungen. In der letzten Geschichtsperiode vor dem Weltkrieg gab es in Europa nur noch drei übernationale Staaten, Österreich, die Schweiz und Belgien; dazu traten drei Staaten, in denen zwar eine Nationalität auf Grund einer undemokratischen Verfassung die Vorherrschaft hatte, die aber von mehreren Nationalitäten bewohnt waren, Russland, Ungarn und — bis zu den Balkankriegen, oder wenn wir Vorderasien in die Betrachtung einbeziehen, auch noch über die Balkankriege hinaus — die Türkei. Abgesehen von diesen sechs Staaten und von einigen verhältnismässig weniger umfangreichen Abweichungen wie den polnisch, dänisch und französisch sprechenden Angehörigen des Deutschen Reiches, war das Nationalitätenprinzip in Europa verwirklicht.

Der Weltkrieg hat die weitere Entwicklung der Nationalitätenkarte zur Staatenkarte um ein mächtiges Stück nach vorwärts gebracht. Von jenen sechs Nationalitätenstaaten wurden die vier grossen zertrümmert und auf ihrem Boden sind überwiegend Staaten errichtet worden oder in Bildung begriffen, welche im Allgemeinen national ziemlich einheitlich oder doch wenigstens weit weniger national gemischt sind als die alten Staaten. Die Schweiz und Belgien haben den Weltkrieg überdauert, aber sie werden voraussichtlich noch bedeutende Probleme in Bezug auf die nationale Frage zu lösen haben, wenn sie von den Einwirkungen des Nationalitätsprinzips dauernd verschont sein wollen.

Nur einem grossen zivilisierten Volk ist es versagt worden, sich nach dem Nationalitätsprinzip staatlich zu organisieren, dem deutschen. Der siegreiche liberal-imperialistische Riesenkapitalismus der beiden angelsächsischen Weltstaaten hat seine wirtschaftlich-maritime Weltherrschaft hauptsächlich dadurch in Europa zu sichern gesucht, dass er dem extremen Nationalismus seiner kontinentalen Hilfsvölker gestattete, weite Gebiete rein oder überwiegend deutschen Charakters mit vielen Millionen Deutschen zu annektieren und die Vereinigung Deutschösterreichs mit dem Deutschen Reich zu verhindern, ja, der jungen deutschen Alpenrepublik sogar die Führung des Namens Deutschösterreich zu verbieten. Während nun alle zivilisierten Völker Europas — von den beiden Staaten Belgien und der Schweiz und von unbedeutenderen Splittern abgesehen —

[4]) Vgl. auch Jellinek, Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl., 120.

[5]) Vgl. statt Vieler Bernatzik, Die Ausgestaltung des Nationalgefühls im 19. Jahrhundert, 1912.

entweder national einheitlich organisiert sind, oder doch die Freiheit und die Möglichkeit haben, sich so zu organisieren, wird das zusammenhängende deutsche Sprachgebiet, abgesehen von der Schweiz, Luxemburg und Liechtenstein und abgesehen von den Gebieten an der dänischen und belgischen Grenze, unter sieben verschiedene Staaten, nämlich das Deutsche Reich, Frankreich, Italien, Deutschösterreich, Jugoslavien, die Tschechoslowakei und Polen aufgeteilt und die Machthaber der beiden angelsächsischen Weltstaaten haben mit jenen ihrer Hilfsvölker ein Bündnis geschlossen, welches unter dem Namen des Völkerbundes diese territoriale Ordnung verewigen soll.

So entsetzlich und qualvoll dieser Verlust für das deutsche Volk und ganz besonders für seine von ihm politisch losgerissenen deutsch fühlenden Angehörigen ist, so hat er doch, wie alles in der Welt, seine Kehrseite. Frankreich und Italien haben sich freiwillig aus dem nationalen Einheitsstaat zum national gemischten Staat umgewandelt, wir dürfen wohl vom Gesichtspunkte moderner demokratischer Anschauungen aus sagen: degradiert; Jugoslavien, die Tschechoslowakei und Polen haben die Gelegenheit, sich als ein nationaler Einheitsstaat im freundschaftlichen Einvernehmen mit allen Nachbarstaaten zu organisieren, vorbeigehen lassen. Am weitesten geht die Abweichung vom Nationalitätsprinzip im tschechoslowakischen Staat, der fast vier Millionen Deutsche, davon nahezu drei im geschlossenen deutschen Sprachgebiet, und ausserdem Slowaken, Polen, Magyaren und Ruthenen umfasst, so dass er als ein Nationalitätenstaat ähnlich dem alten russischen, ungarischen und türkischen Staat zu bezeichnen ist. Alle diese Staaten haben sich durch die Verletzung des Nationalitätenprinzips in Widerspruch mit den demokratischen Grundgedanken ihrer Verfassungen und den demokratischen Programmen ihrer Regierungen gesetzt und haben dadurch ein bedeutendes Moment innerpolitischer Schwäche in sich aufgenommen, nebenbei tragen sie ungewollt zur Kenntnis und Verbreitung der deutschen Sprache und Denkungsart in ihren nichtdeutschen Gebieten bei. Anderseits ist durch diese Vorgänge das Nationalgefühl des an sich zu Kosmopolitismus und Partikularismus neigenden deutschen Volkes nach Abfall der unzuverlässigen Elemente bedeutend erhöht worden und das Deutsche Reich ist, indem es national einheitlich geworden ist, trotz aller sonstigen Erschütterungen in einer der wesentlichsten Richtungen innerpolitisch gefestigt worden. Das deutsche Volk hat fortan im Nationalitätsprinzip einen seiner stärksten Verbündeten. Die Zukunft wird lehren, ob die Fesseln, die in Versailles und in St. Germain-en-Laye dem deutschen Volke angelegt worden sind, raffiniert genug ersonnen sind, um den Siegeslauf des Nationalitätenprinzips gerade im Zentrum von Europa aufzuhalten.

Zum Schlusse seien noch einige Worte über die Art und Weise gestattet, in welcher das Nationalitätsprinzip auf die Staatenbildung einzuwirken vermag. Den breitesten Raum nimmt auch in dieser Richtung in der bisherigen Geschichte der K r i e g ein. Beispiele bieten die Einigung Italiens und die Lösung der Balkanfragen. Daneben ist die R e v o l u t i o n zu nennen. So ist Österreich und Ungarn im Spätherbst 1918 nicht durch militärische Eroberung, sondern durch eine innere nationale Revolution zerfallen. Weiter kommt eine f r e i w i l l i g e E i n i g u n g m e h r e r e r S t a a t e n in Betracht, wie bei der Gründung des Deutschen Reiches, der Vereinigung der durch die Revolution selbständig gewordenen slowenischen, kroatischen und serbischen Teile Österreich-Ungarns mit Serbien, endlich bei dem allerdings durch die Entente vorläufig vereitelten Anschluss Deutschösterreichs an das Deutsche Reich nach dem Zerfall Österreichs. Das Gegenstück einer solchen freiwilligen Vereinigung wäre das f r e i w i l l i g e A u s e i n a n d e r g e h e n von Gebieten, insbesondere von Gliedstaaten, die bisher ein gemeinsames Staatsganze gebildet haben. Ein Beispiel bietet die Auflösung der schwedisch-norwegischen Union. Eine heute sehr verbreitete Forderung geht dahin, dass Veränderungen und daher auch Neubildungen von Staaten nur auf Grund einer V o l k s a b s t i m m u n g vorgenommen werden sollen. In den Dienst des Nationalitätenprinzips könnte die Volksabstimmung nur gestellt werden, wenn nicht in willkürlich abgegrenzten grösseren Gebieten, zum Beispiel in den Abstimmungszonen der Friedensverträge von Versailles und St. Germain-en-Laye, sondern nach kleinsten territorialen Einheiten, nach Gemeinden, abgestimmt wird.[6])

[6]) Ein Abstimmungsmodus, für den ich bereits 1917 eingetreten bin. Vgl. Österr. Zeitschrift für öffentliches Recht, III, 1917, 406; Deutsche Arbeit in Österreich, 18. Jahrgang, Heft 7/8, 203, 204.

# 7. Abschnitt.

# Die Staatsformen. Souveräne, halb- und nichtsouveräne Staaten.

Von Dr. jur. **Eduard Hubrich,**

o. Professor der Rechte an der Universität Greifswald.

**Literatur:**

Die Lehrbücher des Staatsrechts von Laband (sog. „grosser" L. 5. Aufl. 1911; sog. „kleiner" L. 7. Aufl. 1919); Haenel (Bd. I 1892); G. Meyer-Anschuetz (1914—19); Anschuetz (bei Holtzendorff-Kohler IV 1914); Hubrich(1909). — Die Lehrbücher des Völkerrechts von Ullmann (1908), v. Liszt (1918) und Bonfils-Grah (1904). Heilborn, Grundbegriffe des Völkerrechts 1912. — Boghitchévitsch, Halbsouveränetät 1903; Brie, Theorie der Staatenverbindungen 1886; Ebers, Lehre vom Staatenbund 1910; Jellinek, Staatenverbindungen 1882; Staatslehre 1914; Rehm, Allg. Staatslehre 1899; Rosenberg in Z. f. ges. Staatswissenschaft Bd. 65 und in Annalen d. d. Reichs Bd. 36 und 38; Seydel (1897) und Dambitsch (1910) Com. zur R.V.; Triepel, Völkerrecht und Landesrecht 1899; Westerkamp, Staatenbund und Bundesstaat 1892; Le Fur, Etat Fédéral 1896; Bornhak, Allg. Staatslehre 1909; Preuss, Gemeinde, Staat, Reich als Gebietskörperschaften 1889.

**A.** Die Lehre von den **Staatsformen** ist die Lehre von den Gattungen und Arten der Staaten. Seit jeher sind die Eigentümlichkeiten von Staatsgebiet und Staatsvolk die Grundlage von mancherlei Staaten-Gruppierungen gewesen (z. B. Insel-, Binnenland- usw., Ackerbau-, Fischer-, Jäger-Staaten usw.). Doch liegt der Wert derartiger Unterscheidungen wesentlich auf politischem Gebiet. Juristischen Wert haben nur diejenigen Gliederungen, welche von dem Element ausgehen, das in der Reihe der Gebietskörperschaften dem Staat allein eignet: von der Staatsgewalt. Die verschiedenen Grundordnungen, in welche die Beziehungen der Staatsgewalt zu den Staatsgliedern gefasst sind, bestimmen die juristisch bedeutsamen Gattungen und Arten der Staaten, kurz die Staatsformen.

**I.** Eine Verschiedenheit der Grundordnung für die Beziehungen der Staatsgewalt zu den Staatsgliedern kann zunächst insofern bestehen, als der „Träger" der Staatsgewalt in doppelter Weise bestimmt sein kann.

Nach moderner Anschauung ist zwar der Staat, das auf einem bestimmten Gebiet ansässige, durch eine eigenständige Herrschermacht als Einheit zusammengefasste Volk, selbst Subjekt dieser „Staatsgewalt" genannten Herrschermacht. Aber wie der Staat überhaupt die Staatsgewalt (den Staatswillen) den jeweilig lebenden Staatsgliedern gegenüber nur durch das Medium von Staatsorganen, d. h. rechtlich hierfür besonders berufenen Individuen und Individuenmehrheiten, zur Darstellung bringen kann, so bedarf er in dieser Hinsicht vor allem des „Trägers" der Staatsgewalt (des „Herrschers") als des ausgezeichneten Staatsorgans, bei welchem der Staatswille an und für sich, in seiner Fülle ruht und namentlich im Zweifelsfall immer zur Darstellung kommt. Die Einheitlichkeit und Unteilbarkeit der Staatsgewalt kann gesichert allein beim Vorhandensein eines einzigen „Trägers" derselben in jedem Staat bestehen; doch darf die Einheit des Trägers der Staatsgewalt auch die zusammengesetzte Einheit einer Mehrheit von Willenssubjekten sein, welche alsdann die Staatsgewalt zu ideellen Anteilen innehaben. Nur die reale Teilung der Staatsgewalt unter mehrere selbständig neben einander stehende Rechtssubjekte widerstreitet der einheitlichen Natur des Staates. Der Träger der Staatsgewalt ist sowohl unmittelbares, als höchstes Organ des Staates; die Konzentration der Staatsgewalt besteht bei ihm, wie man sagt, zu „eigenem Recht", d. h. ohne weitere Ableitung kraft des unmittelbaren Willens der Rechtsordnung. Die Art und Weise, wie die Rechtsordnung in einem Staat den Träger der Staatsgewalt bestimmt, entscheidet über die Verfassungsform des Staates, und zwar fällt die letztere, je nachdem zum Träger

der Staatsgewalt eine physische Person berufen ist oder nicht, unter die Grundtypen entweder der Monarchie oder der Republik (Freistaat).

**1.** Der Staatsform „Monarchie" gehören also alle Staaten an, in welchen kraft inneren Verfassungssatzes eine einzelne physische Person zum „Träger" der Staatsgewalt („Herrscher") berufen ist. Der Monarch steht nach moderner Anschauung nicht ausser und über dem Staat, sondern gehört demselben unmittelbar als Glied an, allerdings als ein solches Glied, von welchem als seinem eigentlichen Zentrum aus der Staatswille sich entfaltet und präsumtiv sich entfalten muss. Die Konzentration des Staatswillens in der Person des Monarchen ist der Inhalt des „monarchischen Prinzips". Die Rechte und Pflichten, die der Monarch in Darstellung des Staatswillens wahrzunehmen hat, sind zwar an sich Rechte und Pflichten des Staates selbst als einer Körperschaft des öffentlichen Rechts. Aber dem Monarchen gebührt persönlich ein eigenes, nicht auf eine andere irdische Instanz weiter zurückführbares Recht auf die Herrscherstellung. Das Wort Friedrichs des Grossen vom Monarchen als dem „ersten Diener des Staates" ist nur von politischer Münze und gibt lediglich der Überzeugung Ausdruck, dass der Monarch seine Gewalt nicht als ein zu individuellem Vorteil und Belieben gewährtes Privatrecht, sondern eingedenk seines Berufs als Staatsorgan im Interesse der Staatsgesamtheit auszuüben hat. Juristisch ist der Monarch niemandes Diener oder Beamter. Deshalb eignet ihm auch die Lebenslänglichkeit der Herrscherstellung, wie die persönliche Unverantwortlichkeit, nicht nur wegen seiner Regierungsakte, sondern auch wegen seiner Privathandlungen. Die Ursprünglichkeit der monarchischen Herrscherstellung kennzeichnet das althergebrachte Prädikat der Monarchen „von Gottes Gnaden".

Je nach der Besetzungsart des Thrones oder der Regierungsweise des Monarchen zerfallen die Monarchien in folgende Unterarten:

**a)** Erbmonarchie und Wahlmonarchie. In der ersteren ist die Krone mit einer bestimmten Familie des Staatsvolks („Dynastie") dergestalt verbunden, dass nach Massgabe einer bestimmten Folgeordnung immer ein Mitglied dieser Familie unmittelbar in die jeweilig frei gewordene Stellung des Trägers der Staatsgewalt einrückt. Der hergebrachte Ausdruck „Erbmonarchie" ist nicht ganz zutreffend. Ein wirkliches Erben der Krone im privatrechtlichen Sinne findet von seiten des neuen Monarchen nicht statt; die Staatsgewalt, deren persönlicher Träger (durch Tod oder Verzicht) in Wegfall gekommen, ist kein Nachlass, der des rechten Erben harrte. Die Thronfolgeordnung ist eine Ordnung öffentlichen Rechts und bestimmt, in welcher Reihenfolge die bleibende Institution des Trägers der Staatsgewalt aus den Gliedern der Dynastie sich den notwendigen persönlichen Rollenträger gewinnt. Unmittelbar im Augenblick der Thronerledigung und ohne zeitliches Zwischenstadium[1]) eignet die Rechtsordnung der Erbmonarchie sich den neuen Rollenträger für die Herrschergewalt an. Allen Mitgliedern der Dynastie, welche die näheren persönlichen Voraussetzungen erfüllen, gebührt schon von Geburts wegen eine selbstständige öffentlichrechtliche Anwartschaft auf den Thron, die der Throninhaber nicht willkürlich, etwa durch Testament entziehen kann.

In der Wahlmonarchie ist es Aufgabe besonderer Kreationsorgane (der Regel nach Wahlkollegien), durch einen juristischen Kreationsakt den Thron von Fall zu Fall zu besetzen. Mit der Vornahme des Kreationsakts ist das Recht des Kreationsorgans erschöpft; es ist nicht höheres Staatsorgan gegenüber dem Wahlmonarchen und die Gewalt des letzteren ist nicht eine delegierte des Kreationsorgans. Der Wahlmonarch ist — nach Vollendung des Wahlakts — rechter Monarch d. h. Herrscher kraft ursprünglichen Rechts und niemandes Diener oder Beamter. Ihm gebührt ebenfalls die Lebenslänglichkeit und persönliche Unverantwortlichkeit des Erbmonarchen.[2])

---

[1]) Le roi est mort, vive le roi! — Le mort saisit le vif. — Rex non moritur.

[2]) Die deutschen Monarchien der jüngsten Zeit waren ausschliesslich Erbmonarchien. Regelmässig galt in ihnen für die Thronfolge das „salische Gesetz" d. h. nur Männer, die im Mannesstamm vom ersten Thronerwerber ihre Herkunft ableiteten, waren thronfolgeberechtigt („Agnaten" des deutschen Rechts; mas a mare). Ausgeschlossen waren die Frauen und ihre Nachkommen („Kognaten". — Lex Salica: De terra vero nulla in muliere hereditas non pertinebit, sed ad virilem sexum qui fratres fuerint, tota terra perteneat.). Nur subsidiär waren in einigen Staaten die Kognaten beim Fehlen von Agnaten berufen: in Sachsen, Bayern,

b) Unbeschränkte und beschränkte Monarchie. Die Staatsgewalt in ihrer Wirksamkeit oder Ausübung heisst technisch „Staatsregierung" oder „Staatsverwaltung" (im weiteren Sinne des Worts). In den Monarchien ist der Monarch ebenfalls der ursprüngliche Träger des Rechts der Staatsregierung und damit auch der drei darin enthaltenen Funktionen (Erscheinungsformen): der gesetzgebenden Gewalt (Rechtssetzung), der richterlichen Gewalt (Rechtsprechung) und der vollziehenden Gewalt (Regierung, Verwaltung im engeren und eigentlichen Sinne). Soweit nun die Staatsgewalt in diesen drei Funktionen zur Ausübung gebracht wird, kann der Monarch dabei von Rechts wegen durch eine Beteiligung anderer Staatsorgane entweder beschränkt sein oder nicht, und nach diesen beiden Möglichkeiten bestimmt sich der Unterschied zwischen beschränkter und unbeschränkter (absoluter) Monarchie. Doch spricht man in strengerem Sinne auch schon dann von absoluter Monarchie, wenn der Monarch nur bei der Ausübung der Gesetzgebung nicht durch ein Zustimmungsrecht eines anderen, seiner Befehlsmacht entrückten Staatsorgans beschränkt ist. Die absolute Monarchie, in welcher auf dem Boden der drei Funktionen der Staatsgewalt für den Monarchen keinerlei Schrankensetzung besteht, heisst Despotie. Sie kann der gemeinen Rechtsüberzeugung des Landes unter Umständen entsprechen, mithin Rechtsordnung sein. Eine unter Missbilligung der Untertanen ohne jegliche Schrankensetzung ausgeübte Monarchengewalt nennt man bisweilen Tyrannis. Die beschränkte Monarchie ist in neuerer Zeit besonders in den Formen der ständischen und der konstitutionellen Monarchie aufgetreten. In der ständischen Monarchie war der Monarch durch ein Kolleg (Körperschaft) von Angehörigen bestimmter Geburts- oder Berufsstände — mit einem Votum consultativum oder decisivum bei der Gesetzgebung — beschränkt. Die konstitutionelle Monarchie dagegen setzt dem Monarchen, mit einem votum decisivum bei der Gesetzgebung und mit einem Kontrollrecht gegenüber der ganzen Staatsverwaltung, ein Kolleg zur Seite, welches von geburts- oder berufsständischer Interessenvertretung rechtlich entbunden, grundsätzlich Angehörige aller Bevölkerungsklassen in sich aufzunehmen fähig und dem Wohle der Staatsgesamtheit bei Wahrnehmung seiner Gerechtsame zu dienen bestimmt ist (Volksvertretung im engeren und eigentlichen Sinne). Die Volksvertretung ist — wie das Ständekolleg in der ständischen Monarchie — materiell der Befehlsgewalt des Monarchen entrückt; sie ist ebenfalls unmittelbares Staatsorgan mit ursprünglichen Kompetenzen. Aber eine unmittelbare Befehlsmacht gegenüber der Untertanenschaft steht der Volksvertretung nicht zu. Ihr kommt nur gegenüber der als Staatsregierung in der Ausübung begriffenen Staatsgewalt eine bestimmte, sich anschliessende, aufsichtführende oder zustimmende Willensaktion zu. Das Zustimmungsrecht der Volksvertretung bei der Gesetzgebung beschränkt sich auf die Befugnis, im Anschluss an das gleichartige Bestimmungsrecht des Monarchen mit demselben die Gesetzesfassung (den Gesetzesinhalt, Gesetzestext) festzustellen, während der die staatliche Herrschermacht unmittelbar bewährende Gesetzbefehl allein vom Monarchen erlassen wird (Sanktionsrecht). Eine Teilung der Trägerschaft der Staatsgewalt zwischen Monarch und Volksvertretung ist durch das Wesen der konstitutionellen Monarchie jedenfalls ausgeschlossen; auch der konstitutionelle Monarch ist — quoad ius, der Substanz nach — Alleinträger der Staatsgewalt, da die Befugnisse der Volksvertretung nur die Sphäre der Ausübung (exercitium) der Staatsgewalt von seiten des Monarchen und seiner Hilfsorgane berühren. Die Volksvertretung ist niemals Körperschaft (juristische Person), sondern lediglich Kolleg, das bald nach dem Einkammer- bald nach dem Zweikammersystem organisiert ist. In letzterem Falle handeln die beiden Kammern regelmässig zwar als selbständige Abteilungen, doch bilden sie rechtlich ein zusammengehöriges organisches Ganze und die übereinstimmende Beschlussfassung beider Kammern gilt regelmässig als Wille der Volksvertretung. Die konstitutionelle Monarchie hat ihren Namen von der regelmässig in Erfüllung gegangenen Forderung, dass die Organisationsprinzipien über die Stellung des Monarchen und der Volksvertretung in einem förmlichen Staatsgrundgesetz (Konstitutionsurkunde, Konstitution) niederzulegen seien. Als weitere Konsequenzen der konstitutionellen Monarchie sind auch die

Württemberg, Österreich; ebenso noch jetzt in Holland. In Spanien und England gilt die successio promiscua: es folgen zunächst die sämtlichen männlichen Abkömmlinge und bei deren Fehlen die weiblichen Abkömmlinge des letzten Herrschers, unter Ausschluss der Brüder desselben und ihrer Nachkommen.

Rechtsprinzipien, dass die Ausübung der richterlichen Gewalt im Namen des Monarchen unabhängigen, nur dem Gesetz unterworfenen Gerichten anvertraut werde, sowie dass die Rechtsgültigkeit der Regierungsakte des Monarchen (auf dem Gebiete gesetzgebender und vollziehender Gewalt) an die Mitwirkung (Kontrasignatur) von der Volksvertretung verantwortlichen Ministern gebunden sei, allgemein zur Anerkennung gelangt. Die Ministerverantwortlichkeit ist das notwendige Correlat der persönlichen Unverantwortlichkeit des Monarchen, kann jedoch in den einzelnen Staaten rechtlich mehr oder weniger gesichert sein; das stärkste Sicherungsmittel ist ein geordnetes parlamentarisches Anklagerecht.[3])

2. Der Staats- bezw. Verfassungsform „Republik" gehören im Gegensatz zur Monarchie alle Staaten an, in welchen die Einheit einer Mehrheit von Willenssubjekten Träger der Staatsgewalt ist. Je nachdem der Kreis der mehreren Willenssubjekte enger oder weiter gezogen ist, unterscheidet man innerhalb der Kategorie „Republik" Aristokratie und Demokratie. Die altgriechische Lehre von der Trias: Monarchie, Aristokratie, Demokratie verkennt, dass im Grunde nur ein quantitativer, nicht ein qualitativer Unterschied zwischen Aristokratie und Demokratie obwaltet. Das juristisch entscheidende Kriterium für die innere Wesensgleichheit von Aristokratie und Demokratie liegt darin, dass der einheitliche Wille des Trägers der Staatsgewalt hier nicht, wie in der Monarchie, durch einen psychologischen Prozess hervorgebracht wird, sondern künstlich durch einen juristischen Prozess, welcher aus den verfassungsmässig geäusserten Willen mehrerer Willenssubjekte im Rechtssinne e i n e n Willen entstehen lässt. Auf solcher gemeinsamer Basis ist Aristokratie die Spezies der Republik, in welcher Träger der Staatsgewalt eine vornehme Minderheit des Staatsvolks ist, Demokratie aber diejenige Spezies der Republik, in welcher die Gesamtmasse der aktiven Staatsbürger den Herrscher darstellt. Die Aristokratie ist rechtliche Klassenherrschaft gegenüber der überwiegenden Mehrheit des Staatsvolks, während die Demokratie die Volksgemeinde, die grosse Gesamtheit der Vollgenossen des Staatsverbandes zum Herrscher erhebt, ohne freilich zu hindern, dass ein nicht unerheblicher Bruchteil des Staatsvolks in den Frauen, Handlungsunfähigen usw. ausgeschlossen bleibt. Die Aristokratie heisst Oligarchie, wenn die herrschende Minderheit verfassungsmässig sehr beschränkt ist, Timokratie oder Plutokratie, je nachdem die herrschende Minderheit sich aus Amts- und Würdenträgern oder aus den Reichsten zusammensetzt. Die Demokratien sind entweder unmittelbare oder mittelbare. In den ersteren ist auch die Ausübung der Staatsgewalt, die Staatsregierung selbst, direkte Angelegenheit der Staatsbürgergemeinde, zum mindesten grundsätzlich die Ausübung der gesetzgebenden Gewalt, aber zu einem gewissen Teile auch die Ausübung der Rechtsprechung und Verwaltung. Die unmittelbare Demokratie passt nur für Staatsverbände kleinster Art.[4]) Die mittelbare Demokratie beruht auf dem Repräsentativgedanken, welcher auch zur Einrichtung der Volksvertretung in der konstitutionellen Monarchie geführt hat. In der mittelbaren Demokratie sind — wegen der Grösse des Staatsverbandes — die Funktionen der Staatsregierung delegationsweise an sekundäre Staatsorgane verteilt, die entweder sämtlich oder zum Teil von den stimmberechtigten Vollgenossen

[3]) „Konstitutionell" waren alle deutschen Monarchien der letzten Zeit mit Ausnahme der beiden Mecklenburg, deren Organisation noch immer der Struktur des mittelalterlich-dualistischen Ständestaats sich näherte. Preussen war bis 1848 eine ständische Monarchie, insoweit Provinzial- und allgemeine Stände dem König beschränkend zur Seite standen (V. 22. V. 1815; G. 5. VI. 1823; P. 3. II. 1847), und eine absolute Monarchie, insoweit diesen Ständen nur eine beratende Stimme bei gewissen Gesetzgebungsakten des Königs zukam. Erst mit der (oktroyierten) Verfassung vom 5. XII. 1848 begann für Preussen die konstitutionelle Monarchie. Als Norm des „monarchischen Prinzips" galt immer A. L. R. II 1 3 § 1 — Die „parlamentarische" Monarchie ist keine rechtliche Spezies der konstitutionellen Monarchie, sondern nur eine politisch besonders gefärbte Art der Staatsregierung in einer solchen. Während dem konstitutionellen Monarchen an und für sich die freie Auswahl der für seine Regierungsakte die Verantwortung tragenden Minister zusteht, kann in manchen Staaten das politische Gewicht der Volksvertretung so stark sein, dass der Monarch aus Zweckmässigkeit die Minister tatsächlich immer der jeweiligen Parlamentsmajorität zu entnehmen sich entschliesst. Dies parlamentarische Regierungssystem war den deutschen Monarchien fremd und ist juristisch nur in Scheinmonarchien mit Volkssouveränetät am Platz. Der Anfang eines Hinabgleitens zum Prinzip der Volkssouveränetät war es, als das Reichsgesetz vom 28. Oktober 1918 bestimmte: „Der Reichskanzler bedarf zu seiner Amtsführung des Vertrauens des Reichstages" (R.G.Bl. 1274).

[4]) Antike Stadtstaaten, schweizerische Kantone mit Landsgemeinden.

der Staatsbürgergemeinde bestellt werden. Insbesondere ist die Wahl des mit der gesetzgebenden Gewalt betrauten „gesetzgebenden Körpers" Aufgabe der Staatsbürgergemeinde, doch auch die Wahl des zur Exekutive berufenen „Präsidenten" und der Richter kann mitunter von ihr ausgehen, während anderwärts der Präsident der Republik vom gesetzgebenden Körper bestellt wird. Bisweilen umgibt sich die mittelbare Demokratie ausserordentlicherweise mit unmittelbar-demokratischen Institutionen. Bei Verfassungsänderungen, aber manchmal auch bei bestimmten Landesgesetzen kann die durch Abstimmung einzuholende Entscheidung der ganzen Staatsbürgergemeinde Vorschrift sein (Referendum, obligatorisches, fakultatives R.). Andererseits kann die als Träger der Staatsgewalt anzusehende Staatsbürgergemeinde einem Einzelindividuum zunächst alle drei Funktionen der Staatsgewalt übertragen, so dass dasselbe eine monarchenähnliche Stellung gewinnt („demokratische Tyrannis"). Jedenfalls sind auch nur Scheinmonarchien, in Wahrheit aber Republiken Staaten mit „Volks"- oder „Nationalsouveränetät", in welchen die Ausübung der Staatsgewalt neben dem durch Volkswahl sich ständig erneuernden gesetzgebenden Körper einem erblichen Staatshaupt mit monarchischer Titulatur delegiert ist. In neuerer Zeit sind allerdings Versuche gemacht, unter Hereinziehung dieser Verfassungsform den Begriff der Monarchie umzudeuten und zu erweitern. Jellinek insbesondere glaubt noch gegenwärtig dem monarchischen Prinzip einen beliebigen rechtlichen Inhalt geben zu dürfen und erachtet als wesentliches Merkmal des Monarchen nur, dass ein solcher die höchste Gewalt des Staates darstellt, d. h. die richtunggebende Gewalt, die den Staat in Bewegung setzt und erhält und wenigstens ein Zustimmungsrecht bei Verfassungsänderungen in sich schliesst: einen solchen „Monarchen" könne es auch in Staaten mit Volks- oder Nationalsouveränetät geben. Aber eine derartige Konstruktion bewirkt in Wahrheit eine Verdunkelung des klaren hergebrachten Monarchenbegriffs. Das erbliche, mit monarchischer Titulatur ausgestattete, aber auf dem Volkswillen rechtlich ruhende Staatshaupt entbehrt der schlechthin gesicherten Rechtsbasis, welche dem kraft ursprünglichen Rechts zum Träger der Staatsgewalt berufenen wahren Monarchen zukommt. In äussersten Notfällen des Staatslebens erscheint es im letzten Ende materiell nicht ohne Rechtsgrund, wenn der Volkswille, der verfassungsmässig als der primäre Träger des Staatsbaues gewertet ist, unter Beseitigung formeller Schranken sich selbst des rechtlich nur auf seinen Schultern ruhenden „Monarchen" entledigt.[5])

[5]) Unter den deutschen Staaten waren bereits „Republiken" und zwar speziell „Aristokratien" die drei Hansestädte. In ihnen war die Einheit zweier kleinerer, durch Wahl bestellter Kollegien, nämlich von Senat und Bürgerschaft, Träger der Staatsgewalt; andrerseits war auch die Ausübung der Staatsgewalt in ihren drei Funktionen in besonders gegliederter Weise teils beiden Kollegien, teils den Gerichten übertragen. Die Hamburgische V. v. 13. X. 1879 Art. 6: „Die höchste Staatsgewalt steht dem Senat und der Bürgerschaft gemeinschaftlich zu. Die gesetzgebende Gewalt wird von Senat und Bürgerschaft, die vollziehende vom Senat, die richterliche von den Gerichten ausgeübt." Das „gemeinschaftliche Zustehen" ergibt deutlich den Gedanken der Einheit des Trägers der Staatsgewalt. Gleichartig Art. 4. Lübeck'sche V. 5. IV. 1875 und § 3, 56 Bremen'sche V. 17. XI. 1875. Eine mittelbare Demokratie ist gegenwärtig Frankreich. Träger der Staatsgewalt ist zwar die „Nation" d. h. die Gesamtheit der aktiven Staatsbürger. (Vgl. A. 1. V. 4, XI. 1848: La souveraineté réside dans l'universalité des citoyens français; elle est inaliénable et imprescriptible). Aber es gibt des pouvoirs constitués, dans l'ensemble desquels l'exercice de la souveraineté réside (Hubrich, Parlamentarische Redefreiheit und Disziplin S. 114 f.): Senat und Deputiertenkammer, Präsident, Gerichte. Den mit der Exekutive betrauten Präsidenten wählen — im Gegensatz zur unmittelbaren Volkswahl der V. 4. XI. 1848 — Senat und Deputiertenkammer, zur Nationalversammlung vereint, auf sieben Jahre, ebenso entscheiden sie über eine Verfassungsrevision. Dazu Art. 2 G. 14. VIII. 1884: La forme républicaine du Gouvernement ne peut faire l'objet d'une proposition de revision; les membres des familles ayant régné sur la France sont inéligibles à la Présidence de la Republique. Die „demokratische Tyrannis" bestand in Frankreich zur Zeit der beiden Kaiserreiche. Der „mittelbaren Republik" entspricht in Wirklichkeit auch Belgien mit seiner „parlamentarisch" verfahrenden, „konstitutionell-repräsentativen" Erbmonarchie. Der „König der Belgier" ist nach V. 7. II. 1831 nur neben den Kammern und den Gerichten zur Ausübung der Gewalten berufen, welche émanent de la nation (a. 25 f.), und besitzt keine anderen pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la Constitution et les lois particulières portées en vertu de la Constitution même (a 78). Gerade bei Feststellung der preuss. V. 31. I. 1850 ist von den Revisionskammern mit voller Klarheit die Wesensverschiedenheit der eigenständigen preussischen Monarchie vom belgischen Königtum betont worden. Hubrich in Z. f. Politik 1 S. 194 f.; Preuss. St.R. 1909 S. 82 f., 102, 125.

**II.** Eine Verschiedenheit der Grundordnung für die Beziehung der Staatsgewalt zu den Staatsgliedern ist aber auch insofern möglich, als der Staatsgewalt die Eigenschaft der Souveränetät zukommen kann oder nicht. Daher lassen sich auch die Staatsformen der „souveränen" und der „nichtsouveränen" Staaten einander gegenüberstellen.

Die Auffassung des Souveränetätsbegriffs hat geschwankt. Zuerst führte ihn der französische Publizist Bodin in die allgemeine Staatslehre ein. Von dem französischen König des 16. Jahrhunderts, den die französische Rechtssprache als Inhaber einer nach aussen und nach innen unabhängig gewordenen Macht souverän nannte, abstrahierend, definierte Bodin den Staat überhaupt als un droit gouvernement de plusieurs mesnages et de ce que leur est commun avec puissance souveraine (Les six livres de la république 1576). Bis in die neueste Zeit hat seit Bodin die Ansicht, dass Souveränetät, d. h. eine in ihrer Sphäre höchste Gewalt, ein Essentiale des Staatsbegriffs sei, ihre Vertreter gehabt. Im Laufe der Entwickelung ist das Wort „Souveränetät" überhaupt in folgenden Beziehungen gebraucht worden: 1. Man hat Souveränetät und Staatsgewalt identifiziert. — 2. Als Staatssouveränetät ist die Eigenschaft des Staats als Subjekt einer „souveränen" Staatsgewalt bezeichnet worden. — 3. Man hat Souveränetät mit dem Träger der Staatsgewalt in Verbindung gebracht und, je nachdem der letztere eine Einzelperson war oder nicht, von Fürsten- oder Volks-(National-)Souveränetät gesprochen.

Gegenüber diesem Sprachgebrauch ist vom juristischen Standpunkt aus die Gleichsetzung von Staatsgewalt und Souveränetät schlechthin abzulehnen. Denn nur die Eigenständigkeit der Befehlsmacht, nicht das Höchst-Sein derselben ist das entscheidende Charakteristikum der Staatsgewalt. Korrekt dagegen erscheint die Verbindung „Staatssouveränetät", sofern in einem konkreten Staat nicht nur Eigenständigkeit, sondern auch das Höchst-Sein der Staatsgewalt vorliegt, und auch von Fürsten- und Volkssouveränetät lässt sich mit Bezug auf bestimmte Staaten reden, sofern daselbst auf Grund von Eigenständigkeit und Höchst-Sein der Staatsgewalt Fürst oder Volk Träger einer „souveränen" Staatsgewalt ist.

An und für sich kann eine Staatsgewalt souverän, die höchste in ihrer Sphäre sein, braucht es aber nicht. Aus dem Moment des Höchst-Seins folgt jedenfalls zunächst, dass nach innen der Staatswille, der souverän sein soll, für alle innerhalb des Staatsgebietes befindlichen Einzelpersonen und Korporationen schlechthin der überlegene, übergeordnete sein und die Freiheit der Selbstbestimmung besitzen muss. Wohl gilt mit Bezug auf dies Innenverhältnis auch für die souveräne Staatsgewalt an sich die Schranke des Rechts, insofern dieses, so lange es nicht rechtsgültig geändert ist, von der handelnden Staatsgewalt beobachtet werden muss. Aber diese Beschränkung der Souveränetät ist selbstverständlich und widerstreitet nicht deren Begriff, da schliesslich die Dauer dieser Beschränkung jeweilig von dem Willen der souveränen Staatsgewalt abhängt und diese schlechthin aus eigener Macht durch eine Andersrechtssetzung die Schranke des Rechts umgestalten kann. Nur dann erscheint die Souveränetät einer Staatsgewalt ihrem Wesen nach alteriert, wenn diese unbedingt dulden muss, dass in einer von ihr unableitbaren Weise eine dritte Macht über den Bestand der innerstaatlichen Rechtsordnung oder gewisser Stücke derselben verfügt. Nach aussen hin bedingt aber zweitens das Höchst-Sein der souveränen Staatsgewalt das Freisein von jedwelchem staatsrechtlichen Unterordnungsverhältnis gegenüber einem anderen Staatswillen, kraft dessen dieser eigenständig, sei es mit Aufsicht und Leitung gegenüber den Organen des untergebenen Staates, sei es mit direkten Anordnungen gegenüber der Untertanenschaft des letzteren, eingreifen kann. Die Beziehung einer staatsrechtlichen Unterordnung ist durchaus von der Beziehung einer völkerrechtlichen Unterordnung im Verhältnis von Staat zu Staat zu scheiden. Im letzteren Fall wurzelt die Unterordnung rechtlich in den an sich dennoch gleichgeordnet bleibenden Willen beider beteiligten Staaten und ihr Entstehungsgrund ist lediglich ein völkerrechtlicher Vertrag. Im ersten Fall dagegen ist es der eigenständige, übergeordnete Staatswille, auf welchem rechtlich das Unterordnungsverhältnis des anderen Staats entscheidend beruht, welcher durch eine entsprechende direkte oder indirekte Betätigung seiner Rechtsnormierungsfunktion diesen Staat als Untertan sich aneignet, mag auch eine Einwilligungserklärung von seiten desselben vorangegangen sein. Über die Dauer eines völkerrechtlichen Unterordnungsverhältnisses zwischen Staat und Staat entscheiden eventuell die Regeln

des Völkerrechts über die Endigung von Völkerverträgen. Die Dauer eines staatsrechtlichen Unterordnungsverhältnisses richtet sich eventuell nach den Völkerrechtsnormen über den Untergang der Staaten bezw. der Staatsherrschaft. Das Vorliegen eines völkerrechtlichen Unterordnungsverhältnisses nimmt der Staatsgewalt an sich nicht den Charakter der Souveränetät, des Höchst-Seins in ihrer Sphäre, gleichgültig ob die Unterordnung nur auf Beaufsichtigung, Leitung oder sogar direkte Vertretung bezüglich des internationalen Verkehrs gerichtet ist, oder ob auch die inneren Verhältnisse der mittelbaren oder unmittelbaren Einwirkung des übergeordneten Staates erschlossen sind. Denn alle diese Beschränkungen des Staatswillens beruhen hier rechtlich auf einer Selbstbindung, welcher der untergebene Staat sich kraft Völkerrechts durch Kündigung in allen entscheidenden Fällen — nicht bloss bei Vertragsbruch des übergeordneten Staates, sondern auch nach Massgabe der clausula rebus sic stantibus — einseitig entledigen darf. Nur ein staatsrechtliches Unterordnungsverhältnis, welches für den übergeordneten Staat gegenüber dem untergebenen Staat eine eigenständige und unbedingt von diesem nicht einseitig lösbare Einwirkungsmacht mit sich bringt, schliesst die Souveränetät aus, und „nichtsouverän" sind daher alle in einem derartigen staatsrechtlichen Unterordnungsverhältnis befindlichen Staaten.[6])

Die Souveränetät ist jedenfalls ein einheitlicher Begriff. Es gibt nicht zwei voneinander zu sondernde und unabhängige Souveränetäten, wie man zum Teil gemeint hat, nämlich eine völkerrechtliche Souveränetät, deren Inhalt die Freiheit von der Herrschaft anderer Gemeinwesen sei, und eine staatsrechtliche Souveränetät mit der Überordnung über alle innerhalb des Staatsgebietes befindlichen Personen und Korporationen als Inhalt. Die Staatsgewalt, für welche eventuell der Besitz der Souveränetät in Frage kommt, ist immer ein Machtbegriff einheitlicher Art, mag es sich um die Beziehungen nach innen oder nach aussen handeln. Das staatsrechtliche Unterordnungsverhältnis, in welchem sich ein Staat befindet und das des letzteren Souveränetät schlechthin ausschliesst, braucht gar nicht eine direkte Ordnungsmacht des übergeordneten Staats für die inneren Verhältnisse des untergebenen Staates mit sich zu bringen, sondern kann sich auf die Beherrschung der äusseren Bewegung des untergebenen Staates beschränken. Andererseits kann ein völkerrechtliches Unterordnungsverhältnis selbst mit der bloss vertragsmässig begründeten Macht, in die inneren Verhältnisse des untergebenen Staates mit Befehl und Zwang direkt einzugreifen, ausgestattet sein.[7])

---

# 8. Abschnitt.

## Staatenverbindungen und Staatenbündnisse.

Von Dr. jur. **Eduard Hubrich**,
o. Professor der Rechte an der Universität Greifswald.

Der geschichtlichen Erfahrung nach sind die Staaten bisher der Regel nach einfache oder Einheitsstaaten gewesen, d. h. Verbände eines bestimmten ansässigen Staatsvolks, dessen innere und äussere Beziehungen im letzten Ende schlechthin einheitlich der Wille einer einzigen

[6]) Der Begriff „Halbsouveränetät" läuft logisch auf eine Unklarheit hinaus, da es nur „zur Hälfte höchste Gewalten" an sich nicht gibt. Er wird am besten aus Wissenschaft und Praxis ganz verbannt, da selbst seine besondere Beziehung auf die Stellung der in völkerrechtlichen Unterordnungsverhältnissen befindlichen Staaten zur Verdunkelung des rechtlichen Tatbestandes beiträge, dass derartige Staaten an sich doch souverän sind. Er ist eigentlich ein Verlegenheitsausdruck, entstanden zu einer Zeit, als man Souveränetät zu den Essentialien des Staatsbegriffes überhaupt rechnete und doch die Tatsache erklären wollte, dass gewisse Verbände, die unzweifelhaft nicht unabhängig waren, in mancher Hinsicht, namentlich im internationalen Verkehr, dennoch wie souveräne Staaten handelten.

[7]) Vgl. Wiener Schlussakte v. 15. V. 1820 Art. 25 f. Ebers, Staatenbund S. 293.

eigenständigen Befehlsmacht gestalten durfte. Seit jeher hat sich aber zwischen den Staaten, bei denen das Gemeinschaftsbewusstsein gewisser Kulturelemente sich ausbildete, auch ein gegenseitiger Verkehr entwickelt, dessen sich mehr und mehr befestigende Grundlage ein Inbegriff von Rechtsnormen wurde, welche von der gemeinen Überzeugung der Verkehrsgenossen als notwendige Verkehrsbasis verstanden und demgemäss fortan konstant beobachtet wurden. Zu diesen aus der gemeinen Rechtsüberzeugung der Verkehrsstaaten geflossenen und durch unmittelbare konstante Anwendung in den konkreten Fällen bestätigten Rechtsnormen gesellte sich im Verlaufe der Entwicklung eine zweite Gruppe von Rechtsvorschriften, welche die Verkehrsstaaten als eigenständige Herrschaftsfaktoren im Wege der „Vereinbarung" (eines „rechtsetzenden Staatsvertrags") als eine sie gleichfalls in Zukunft notwendig bindende objektive Verkehrsbasis formulierten.[1]) Das auf diese zwiefache Art entstandene und in seiner Existenz als ein umfassendes Rechtsnormen-System zu allgemeiner Erkenntnis gediehene „Völkerrecht" ist nunmehr die Rechtsordnung für den gegenseitigen Verkehr aller an dem modernen Kulturbegriff anteilhabenden Staaten der Welt. Die Völkerrechtsgemeinschaft, in welcher diese Kulturstaaten der Welt stehen, ist lediglich eine Gemeinschaft objektiven Rechts. Nur der Wille, der in objektiven Rechtsnormen enthalten, steht über den Staaten der Völkerrechtsgemeinschaft. Eine Subjektivierung des im objektiven Völkerrecht begriffenen Willensinhalts in einer personenrechtlichen Instanz, die gegenüber den einzelnen Kulturstaaten mit eigenständiger Autorität für die konkrete Befolgung des Völkerrechts zu sorgen hätte, ist bisher der Völkerrechtsgemeinschaft fremd geblieben. Die Zugehörigkeit zur Völkerrechtsgemeinschaft hat daher auch den etwa vorhandenen Besitz der Souveränetät an keiner Stelle schmälern können. Der Eintritt in die Völkerrechtsgemeinschaft war überhaupt für die in Frage kommenden Kulturstaaten jeweilig eine Tat rechtlich freier Selbstbindung, und die Freiheit der Selbstbestimmung gegenüber den Normen des Völkerrechts bewährt sich auch immer in dem fundamentalen Rechtssatz, dass an sich jeder Staat selbst der Ausleger des Völkerrechts für seine eigenen internationalen Beziehungen ist.

Auf der Basis des objektiven Völkerrechts haben die Kulturstaaten seit jeher ihre Beziehungen durch Staatsverträge ausgestaltet, besondere subjektive Rechte und Pflichten an sich Gleichgeordneter unter einander begründend. Insbesondere sind durch Staatsvertrag zwischen manchen Staaten Gemeinschaften zur Verfolgung bestimmter gemeinschaftlicher Zwecke mit gemeinschaftlicher Kraft errichtet worden (Staatengesellschaften, Staatensozietäten). Andererseits sind auch ohne Staatsvertrag durch unmittelbare Wirkung von Völkerrechtssätzen in gewissen Fällen Rechtsgemeinschaften mit besonderen subjektiven Rechten und Pflichten der Einzelnen unter bestimmten Kulturstaaten entstanden (völkerrechtliche communio incidens). Derartige Gemeinschaftsverhältnisse von Staaten konnten und können von vorübergehender oder dauernder Natur sein. Für die dauerhaften, durch Staatsvertrag begründeten Gemeinschaftsverhältnisse ist der technische Name „Staatenverbindung" aufgekommen. Andererseits treten den auf völkerrechtlichem Grunde entstandenen Staatenverbindungen auch „staatsrechtliche Staatenverbindungen" gegenüber. Diesen eignet ebenfalls die Eigenschaft der Dauer, aber ihre Rechtsbasis ist das Staatsrecht, der Wille einer eigenständigen, die Einzelstaaten als untertänige Glieder der Verbindung sich aneignenden und in derselben unbedingt festhaltenden Herrschermacht. Bei der durch Staatsvertrag vorübergehend oder dauerhaft in Aussicht genommenen gemeinschaftlichen Zweckverfolgung konnte und kann es sich um Aufgaben sowohl kultureller, als politischer Art handeln d. h. im letzten Fall um solche Zwecke, bei denen die Staaten als Machtfaktoren beteiligt sind. Auch der Kreis der vergemeinschafteten Zwecke kann enger oder weiter gezogen sein. „Staatenbündnis" heisst eine Staatengesellschaft, welche politische Zwecke vorübergehend oder dauernd gerade gegenüber bestimmten dritten Staaten gemeinschaftlich verfolgen will.

Der Staat, der Mitglied der Völkergemeinschaft ist, besitzt völkerrechtliche Persönlichkeit, ist Völkerrechtssubjekt. Die Staatenverbindungen völkerrechtlicher und staatsrechtlicher Art

[1]) Vgl. zu den Begriffen „Staatsvertrag" und „Vereinbarung" allerdings auch Triepel S. 47 f andererseits aber Hubrich, Internationales Recht und internationale Rechtsgemeinschaft in den „Grenzboten" 1913, S. 530 f.

schränken nur die Ausübung der in der völkerrechtlichen Persönlichkeit begriffenen Befugnisse ein, lassen jedoch den verbundenen Gliedstaaten das jus der völkerrechtlichen Persönlichkeit. Nur hat bei der völkerrechtlichen Staatenverbindung jeder Gliedstaat nach Völkerrecht die rechtliche Möglichkeit, in allen entscheidenden Fällen sich einseitig durch Kündigung der Verbindung trotz ihrer vereinbarten Dauer zu entschlagen, während die staatsrechtliche Staatenverbindung ein unbedingtes Verbleiben in der Verbindung mit sich bringt. Die völkerrechtliche Staatenverbindung ist nur vertragsmässiges Rechtsverhältnis mit grundsätzlicher Gleichstellung der Glieder, dagegen ist die staatsrechtliche Staatenverbindung selbst Rechtssubjekt, im Ganzen auch selbst Staat und besitzt gegenüber den einzelnen Gliedstaaten eigene völkerrechtliche Persönlichkeit. Die Glieder der staatsrechtlichen Staatenverbindung sind selbst nichtsouverän; nur die Staatsgewalt, auf deren vorherrschendem Willen die Verbindung eigentlich beruht, ist souverän. Die Frage, wie weit die Glieder einer staatsrechtlichen Staatenverbindung in der Ausübung der aktiven Befugnisse der völkerrechtlichen Persönlichkeit beschränkt sind, entscheidet sich immer nach der Verfassung der Staatenverbindung; die Beschränkung kann so weit gehen, dass gegenüber den ausserhalb der Verbindung stehenden Staaten für die Gliedstaaten nur ein nudum jus aktiver völkerrechtlicher Persönlichkeit übrig bleibt.

Im einzelnen sei noch — zusammenfassend — bemerkt.

**1.** Zu einer Personalunion kommt es, wenn zufolge inneren monarchischen Verfassungsrechts zweier Staaten zufällig ein und dasselbe Individuum in diesen zum Träger der Staatsgewalt berufen wird. Die Personalunion ist staats- und völkerrechtliche communio incidens, welche die rechtliche Selbständigkeit und Handlungsfreiheit der unierten Staaten an sich nicht weiter berührt und wegfällt, sobald die Thronfolgerechte wiederum auf die Berufung zweier verschiedener Individuen gehen.

**2.** Realunion ist diejenige Gemeinschaft des Monarchen in zwei Staaten, welche auf ausdrücklich oder stillschweigend abgeschlossenem Staatsvertrag beruht, — neben der Übereinstimmung der internen, das nämliche Individuum zum Herrscher berufenden Rechtsordnungen. Die Realunion kann vorübergehend sein, insbesondere sich nur auf ein einziges Individuum beschränken, aber auch die Form einer völkerrechtlichen Staatenverbindung annehmen, kraft welcher dann dauernd immer ein und dasselbe Individuum in den verbundenen Staaten der Herrscher ist. Eine derartige Realunion führt dann auch häufig zu einer vertragsmässigen und innerstaatlichen Vergemeinschaftung weiterer Organe.

**3.** Die Alliance (Schutz- und Trutzbündnis) zwischen zwei oder mehreren Staaten kann die Form einer völkerrechtlichen Staatenverbindung annehmen, wenn sie auf die Dauer abgestellt ist.

**4.** Verwaltungsunionen heissen die völkerrechtlichen Staatenverbindungen behufs gemeinschaftlicher Verfolgung bestimmter Kulturzwecke (z. B. Weltpostverein, Eisenbahngemeinschaften).

**5.** Die völkerrechtliche Staatenverbindung, mag ihr Gegenstand die gemeinschaftliche Verfolgung von kulturellen oder von politischen Zwecken sein, kann organisiert sein oder nicht, d. h. der gemeinschaftlichen Zweckverfolgung können bestimmte gemeinschaftliche Organe dienen oder nicht. Doch sind diese Organe niemals Träger einer ursprünglichen Willensmacht gegenüber den Gliedstaaten, sondern wurzeln durchaus im Vertragswillen der letzteren und dienen der Entfaltung desselben.

**6.** Staatenbund ist diejenige organisierte völkerrechtliche Staatenverbindung, welche die Einzelstaaten als Machtfaktoren vereinigt und sie in dieser Vereinigung schlechthin oder doch grundsätzlich als Einheit allen anderen Staaten gegenüberzustellen bezweckt. Der Staatenbund ist ebenfalls nur Rechtsverhältnis, nicht Rechtssubjekt. Im Innern herrscht an sich Gleichberechtigung der Glieder, und wo der Staatenbund als Gesamtmacht nach aussen auftritt, handelt es sich um Befugnisse, welche quoad jus in der völkerrechtlichen Persönlichkeit der einzelnen Gliedstaaten enthalten sind, und die nur, dritten Staaten gegenüber gemeinschaftlich auszuüben, die Gliedstaaten übereingekommen sind. Eine selbständige völkerrechtliche Persönlichkeit des Staatenbundes wird dadurch nicht geschaffen. Das Zentralorgan des Staatenbundes stellt nur die zusam-

mengelegte Summe der Einzelwillen der Glieder dar, nicht eine ursprüngliche und den Gliedstaaten gegenüber selbständige Willensmacht. Neben dem Machtzweck pflegt im Staatenbund ein grösserer Kreis von Kulturzwecken vergemeinschaftet zu werden.[2])

**7.** Obwohl das Völkerrecht von dem Rechtsgrundsatz der Gleichheit der Staaten der Völkerrechtsgemeinschaft ausgeht, kann es dennoch völkerrechtliche Staatenverbindungen mit Subordination eines oder mehrerer Staaten gegenüber einem anderen Staat geben. Doch beeinträchtigt, wie bereits bemerkt, diese Subordination weder die Souveränetät, noch das jus der völkerrechtlichen Persönlichkeit der untergebenen Staaten. Nur die Ausübung der in der völkerrechtlichen Persönlichkeit der untergebenen Staaten enthaltenen Befugnisse ist staatsvertragsmässig beschränkt, wie eventuell auch die Ausübung der inneren Hoheitsrechte. Staatsgebiet, Staatsvolk, Staatsgewalt bleiben an sich rechtlich selbständig und unterliegen nur der vertragsmässigen Einwirkungsmacht des übergeordneten Staats. In diese Kategorie fallen die modernen Protektoratsverhältnisse. Bei einem staatsrechtlichen Unterordnungsverhältnis dagegen bilden Staatsgebiet und Staatsvolk des untergebenen Staats Bestandteile von Staatsgebiet und Staatsvolk des übergeordneten Staats und völkerrechtliche Handlungen des letzteren gelten präsumtiv auch für Staatsgebiet und Staatsvolk des untergebenen Staats. Solche staatsrechtlichen Unterordnungsverhältnisse lagen insbesondere zwischen der Türkei und ihren Vasallenstaaten vor.

**8.** Die staatsrechtliche Staatenverbindung heisst technisch „zusammengesetzter Staat", „Staatenstaat". Sie bildet trotz der staatlichen Natur ihrer Glieder auch im Ganzen einen Staat mit einer eigenständigen, souveränen Oberstaatsgewalt (Zentralgewalt, Gesamtstaatsgewalt, Reichsgewalt) gegenüber den nichtsouveränen, aber eigenständigen Unterstaatsgewalten der Glieder und mit eigener völkerrechtlicher Persönlichkeit gegenüber den in der Ausübung ihrer völkerrechtlichen Persönlichkeit mehr oder weniger nach Massgabe der Gesamtstaatsverfassung beschränkten Gliedern. Träger der Oberstaatsgewalt im zusammengesetzten Staat kann ein Monarch sein, wenn dazu ein Einzelindividuum unmittelbar durch die Gesamtstaatsverfassung berufen ist. In allen anderen Fällen ist die Verfassungsform des zusammengesetzten Staats republikanisch. Eine Republik war z. B. auch das alte deutsche Reich seit dem Westfälischen Frieden, da seitdem als Träger der Reichsgewalt die Einheit von Kaiser und den zum Reichstagskolleg formierten Reichsständen („Kaiser und Reich") galt. Ein Bundesstaat aber ist diejenige Spezies aus dem genus „zusammengesetzter Staat", bei welcher Träger der Oberstaatsgewalt die Einheit aller verbundenen Gliedstaaten ist; der Verfassungsform nach fällt der Bundesstaat daher unter die Kategorie „Aristokratie". Beispiele: Norddeutscher Bund seit 1. Juli 1867; Deutsches Reich seit 1. Januar 1871 (Reichsverfassung v. 16. April 1871).

# 9. Abschnitt.

## a) Die Theorien über den Umkreis der Staatstätigkeit.

Von **Ludwig Waldecker.**

Das reflektierende Nachdenken über den Umfang der Staatstätigkeit knüpft an konkrete staatliche Zustände an. Hier aber bestimmt sich der Umfang der Staatstätigkeit nach der jeweiligen geschichtlichen Wirklichkeit des Staatslebens. Dabei ergeben sich die Gebiete, auf denen sich der

[2]) Ein klassisches Beispiel des Staatenbundes lieferte der „Deutsche Bund" von 1815—1866 mit den beiden sog. „Bundesgrundgesetzen": der Deutschen Bundesakte vom 8. Juni 1815 und der Wiener Schlussakte vom 15. V. 1820. Gegen den Versuch von Ebers, den Staatenbund auf den Begriff der „Gemeinschaft zur gesamten Hand" zurückzuführen, treffend Laband im Arch. d. öff. R. Bd. 27 S. 340.

Staat betätigt, mehr primitiv gefühlsmässig und in unbewusster Natürlichkeit, als durch bewusstes Zweckwollen, wenn dieses auch von allem Anfang an entscheidenden Einfluss übt. So kommt es, dass der Umfang der Staatstätigkeit für den Betrachter leicht geradezu als mit dem Staat organisch erwachsen zu sein und deshalb auf die geschichtlichen Voraussetzungen, sowie die natürlichen und metaphysischen Bedingungen des staatlichen Daseins zu verweisen scheint. Aus der Summe dieser seiner Wahrnehmungen zieht dann der Betrachter vielleicht abstrahierend eine allgemeine Lehre ab, die sich zugleich als politisch fruchtbar erweist, indem sie zum Masstab für Kritik und etwaige politische Forderungen wird, die sich mit solcher abstrahierender Untersuchung zu verbinden pflegen.

Schon bei Platon und Aristoteles sehen wir das, bei denen man nach einer grundsätzlichen Untersuchung über den Umfang der Staatstätigkeit vergeblich Umschau halten wird, es sei denn, dass man spätere Masstäbe in diese klassischen Untersuchungen hineintragen will. Für beide ist notwendig gegebener Ausgangspunkt das sittliche Universum des griechischen Stadtstaates, wo der Mensch im Bürger untergeht. Bei Platon handelt es sich überhaupt nur um Masstäbe, die für den hellenistischen Staat gelten sollen, und seine Ausführungen wenden sich bewusst gegen die neu aufkommenden individualistischen Lehren, die, speziell in Athen, dessen universalistischen Staatsgedanken sprengen. Sein Staat ist berufen zur Verwirklichung der mit der Arete als der geistig-sittlichen Ertüchtigung zusammenfallenden Dikaiosyne, der ethischen Gesamttugend oder sittlichen Vollkommenheit. Deshalb verbindet sich hier das Wohlergehen des Einzelnen mit dem der Polis zu einem untrennbaren Ganzen, so dass ein Gegensatz zwischen Mensch und Bürger gar nicht möglich erscheint. Weil ein solcher Gegensatz aus den neuen Lehren folgt, hebt Platon einzelne dem Staat zufallende Aufgaben hervor, wie die der Erziehung, der Aufsicht über das Handwerk, der Pflege der Künste und Wissenschaft, ja es finden sich sogar sozialpolitische Forderungen, z. B. der Staat solle das heimliche Eindringen von Reichtum und Armut hindern, also etwa modern ausgedrückt: eine vernünftige Mittelstandspolitik treiben. Niemals aber handelt es sich hier um spekulative Erörterungen über den Umfang der Staatstätigkeit überhaupt, sondern stets nur um einfache Folgeziehungen aus dem (oder Nutzanwendungen des) für Platon selbstverständlichen Obersatzes des griechischen Stadtstaats, dass das Wohlergehen des Einzelnen mit dem der Polis zusammenfalle. Gibt es so für Platon keinen Gegensatz zwischen Mensch und Bürger, so existiert auch nicht für ihn das Problem nach dem Umfang der Staatstätigkeit; es genügt vollkommen für seine Zwecke, wenn er die Tätigkeit des griechischen Stadtstaats beschreibt und einen rationalistischen Untergrund dieser gegebenen Grösse ermittelt. Spekulativ sind die Erörterungen über die Tätigkeit des platonischen Staats nur insofern, als der Griechenstaat der Zeit Platons dem ethischen Untergrund nach bereits nicht mehr das war, was Platon wollte; aber eben diese ethische Grundlage ist Platons Ziel, er will sie wiederbeleben und dadurch dem griechischen Staatsleben den alten reichen Inhalt wiedergeben. Eben deshalb ist für Platon die Wirklichkeit des griechischen Stadtstaates der gegebene Ausgangspunkt und auch in der Objektivierung als selbständiges Werkzeug handelnder Tätigkeit das einzig Vernünftige. Die erw. gelegentlichen Erörterungen über einzelne Staatsaufgaben stellen politische Zweckmässigkeitserwägungen nur im Rahmen der sich auf die Frage der Verfassungsform zuspitzenden Lehre von den Staatsprinzipien dar. — Noch deutlicher zeigt sich dieses Haften an der Erscheinungsform des griechischen Stadtstaats bei Aristoteles, der nach dem zweckmässigsten Staat fragt und diesen eben im kleinen, d. h. dem ihm als Griechen geläufigen Stadtstaat findet, dessen Einrichtungen einfach rationalisiert werden. Es ist bezeichnend, dass Aristoteles trotz des ausgesprochen politischen Charakters seiner Untersuchung und trotz seiner Berücksichtigung der nichtgriechischen Staatswesen von der ihm geläufigen Norm nicht loskommt, wenn auch der Einfluss der Empirie i. S. einer Veräusserlichung der, hier bereits deutlich individualistische Züge tragenden, Fragestellung unverkennbar ist.

Deutlich spiegelt sich die Erkenntnis von dem das positive Staatsleben immer stärker beherrschenden Gegensatz zwischen Mensch und Bürger in den rationalisierenden Versuchen der Römer, die überkommene klassische Staatsidee mit ihrer Omnipotenz zu rechtfertigen; an die Stelle des Kultus, dessen Verwirklichung die klassische Staatsidee ausmacht, ist äusserliche Form und politisches Machtinteresse getreten. Das hellenistisch orientierte kritische Reflektieren findet

deshalb jetzt einen Unterschied zwischen Recht und Moral, wobei der über die lex regia als Volksstaat angesprochene Staat auf das jus und die salus publica als sein Ziel hingewiesen wird. Der staatskluge Römer braucht eben eine Rechtfertigung seines Staats und dessen Prinzipien, und bedient sich hierzu der Fiktion. Hierin spiegelt sich zugleich, dass weniger kritisches als nur bewusstes Reflektieren in Frage steht: auch der Römer versteigt sich nicht zu einer Untersuchung über den Umfang der Staatstätigkeit überhaupt, er haftet wie der Grieche an der gegebenen konkret-staatlichen Grösse, mit der er sich rationalisierend abfindet. Dabei wird einmal die Notwendigkeit eingetauscht, die Vorstellungen des Stadtstaates auf den Flächenstaat zu übertragen. Zum andern klafft der Widerspruch zwischen Form und Inhalt immer stärker dadurch auf, dass in dem gleichen Masse, in dem sich der Römerstaat innerlich von der klassischen Staatsidee entfernte, er sich dem Typus annähern musste, der das inhaltlich weltlich-politische Ziel der Polis über theokratisch-hierarchische Formen orientalischer Observanz anstrebt. Deshalb musste er im Christentum seinen Todfeind erblicken.

Dieses stellt, in bewusster Scheidung der beiderseitigen Sphären, den Menschen höher als den Bürger. Es betont die sittliche Würde des Menschen und lehrt so eine neue, der klassischen Welt fremde, Ethik und Sittlichkeit, die sich auf das persönliche Innenleben des Menschen baut und den Zwang der äusseren Gewalt, über die innere „Umkehr", kraft freier Entschliessung nach dem Willen Gottes überwindet; denn man soll Gott mehr gehorchen als den Menschen. Das bedeutet eine scharfe Begrenzung der sich bis dahin allmächtig gebenden Staatsgewalt und Staatstätigkeit: die sittliche und die religiöse Persönlichkeit sind grundsätzlich der Einwirkung des Staats entrückt, der Staat wird nicht mehr, wie im jüdischen Gottesstaat, negativ durch göttliches Gebot beschränkt, sondern umgekehrt auf das Gebiet der äusseren Lebensverhältnisse und auf äussere Mittel der Durchsetzung verwiesen. Ganz in demselben Sinn bewegt sich die Denkweise des anderen Faktors, dem das Römerreich schliesslich erlag, der germanischen Völker; sie gehen aus von der freien und in ihrer Geltung nur durch das sittliche Gemeinbewusstsein begrenzten Persönlichkeit. Ob dieser Gemeinsamkeit der Denkrichtung verschmolzen sich christliche und germanische Auffassung so leicht. Der germanische Wille zum Recht wird jetzt unter dem Einfluss der Augustinischen justitia zur Erfüllung göttlichen Gebots, kraft dessen die weltliche Obrigkeit weder der Sphäre des Einzelnen noch der der geistlichen Obrigkeit zu nahe treten soll. Diese Auffassung beherrscht das ganze Mittelalter, weltliche und geistliche Obrigkeit bilden eine Einheit zur Verwirklichung der justitia; bei einheitlicher Aufgabe sind ihre Betätigungsgebiete theoretisch und dem Grundgedanken nach streng geschieden. Praktisch herrscht allerdings infolge der Anlehnung an umgedeutete spätrömische absolutistisch-universalistische Tendenzen über die Zuweisung Streit, welcher Streit seit Gregor VII. die Literatur, insbes. die sog. ältere Naturrechtslehre füllt. Fast ganz tritt hier zurück das Verhältnis des Staats zur Persönlichkeit, weil in der tatsächlichen Staatsordnung die ursprüngliche Gemeinfreiheit noch immer nachwirkt und die Staatstätigkeit sich auf Rechts- und Friedenswahrung beschränkt.

In den Auseinandersetzungen über das Verhältnis von weltlicher und kirchlicher Obrigkeit verbinden sich auf beiden Seiten mit dem herkömmlichen, auf Augustinus verweisenden, Rüstzeug Vorstellungen, die man der Antike (insbes. Aristoteles) entlehnte, wie man sie damals kannte und verstand. Über dieses Hineinprojizieren der dortigen Lehren in das Staatsdenken gelangte man zur Konstruktion eines die Verwirklichung der salus publica bezweckenden Gesellschaftsvertrags der beteiligten Individuen als der Grundlage des Staats. Sobald Renaissance und Reformation dann noch der Auffassung vom diesseitigen Leben als eines Selbstzwecks den Boden bereitet hatten, war der Weg frei für die Lösung von der dualistischen Auffassung des Mittelalters, die indessen in der Literatur bis heute nachwirkt. Diese Lösung war das Werk der jüngeren Naturrechtslehre.

Sie entlehnt der älteren Naturrechtslehre die scholastische Methode und das konstruktive Rüstzeug. Darüber krankt sie an einem inneren Widerspruch: auf der einen Seite wird der Staat atomistisch und mechanistisch konstuiert, als ein Erzeugnis bewusster Willenstat, die Individuen seien Grund und Zweck des Staats, der ausschliesslich individuellen Bedürfnissen und Interessen dienen soll; auf der anderen Seite üben unverkennbaren Einfluss sowohl die der Antike, wie die

der mittelalterlichen Vorstellungsreihe entlehnten, doch nur metaphysisch erklärbaren, universalistischen Tendenzen, sowie deren Widerspiel in den mit ihnen aufs engste verknüpften Erscheinungen des gegebenen Staatslebens. Gegenüber dem mittelalterlichen Staatsbild haben diese universalistischen Tendenzen jetzt aber besondere Bedeutung erlangt, insofern die Staatstätigkeit, den wirtschaftlichen und sozialen Bedürfnissen der Zeit entsprechend, auf Konzentrierung des Verbandlebens hindrängt, und weiter die reformatorische Verbindung des staatlichen und kirchlichen Regiments der Staatstätigkeit das ihr im Mittelalter verschlossene Gebiet des menschlichen Innenlebens zu eröffnen scheint; damit verbindet sich die spätrömische Vorstellung des omnipotenten princeps legibus solutus als politisches Prinzip. Das bedeutet die Notwendigkeit einer Auseinandersetzung mit dem historisch überkommenen, durch die Abstellung auf das Rechtsprinzip den Staat einengenden, individualistischen Prinzip des Ständestaats. Diese ist dadurch erschwert, dass die Anknüpfung an die selbstzwecklich-spekulative Methode der Scholastik den politischen Gesichtspunkt in den, sich ja an die konkret-staatliche Wirklichkeit wendenden, Untersuchungen meist völlig verdunkelt und, namentlich bei der grossen Masse der Epigonen, oft ganz aus dem Auge verlieren lässt. Je nach der Arbeitweise und dem Standpunkt des Verfassers ergeben sich hiernach die jeweiligen Ansichten über den Umfang der Staatstätigkeit, wobei die Frage nach eben diesem Umfang ganz zurücktritt hinter der nach dem Staatszweck, aus dem die Aufgaben des Staates folgen. Die Frage nach dem Staatszweck aber tritt über die Verwendung des überkommenen konstruktiven Materials meist wieder, wie bei Platon und Aristoteles, zurück gegenüber der Frage nach der Verfassungs- oder Regierungsform: weniger wird über den Umkreis der Staatstätigkeit gestritten, als über das Wie der Staatstätigkeit und die Frage, ob Fürsten- oder Volkssouveränetät. In der Frage nach dem Verhältnis zwischen dem Fürsten, als der Verkörperung der absolutistischen Omnipotenz, und dem der Antike entlehnten Staatsvolk, als der Quelle aller staatlichen Gewalt, spiegelt sich der Widerstreit des politischen Lebens: die eine Richtung sucht in richtiger Erkenntnis des Bedürfnisses einer gesteigerten Staatstätigkeit gegenüber der individualistischen Selbstsucht und den darin für das Ganze liegenden Gefahren die staatliche Omnipotenz über formaljuristische Elemente zu retten; die andere Richtung fürchtet von dieser Omnipotenz für die grundsätzlich geforderte Freiheit der das Staatsvolk bildenden Individuen und will deshalb den Herrscher und darüber die Staatstätigkeit von Rechts wegen auf ein Minimum beschränken. Die durch die schiefe Fragestellung bedingte Unklarheit wird dadurch vermehrt, dass die Frage nach dem Staatszweck nicht in Hinblick auf konkrete Staaten in bestimmtem Zeitpunkt gestellt zu werden pflegt, sondern mehr oder weniger spekulativ allgemein und abstrakt, womit man dem politischen Zweckmässigkeitsbedürfnis Genüge getan glaubt. Infolgedessen kranken auch die auf Rousseau zurückführenden Lehren an inneren Widersprüchen, die, wie Hegel, auf das Sittengesetz abstellen, dieses aber subjektivieren und so wieder zur staatlichen Omnipotenz gelangen, worüber ein unüberbrückbarer Widerspruch mit dem historischen Staat der Gegenwart entsteht, der nun einmal auf der im Menscheninneren fundierten christlich-germanischen Gemeinfreiheit beruht. Diese ist aber mit der, in den Staat hineingetragenen, Omnipotenz unvereinbar. In ganz eigentümlicher Weise verknüpfen sich diese verschiedenen konstruktiven Elemente in der sozialistischen Staatslehre; sie erklärt einerseits den Staat für eine nur historisch zu rechtfertigende Kategorie, die sie aber als unsittlich bezeichnet und über die Evolution der Individuen zu überwinden hofft, während sie andererseits für eben diese Kategorie als Mittel zum Zweck unbedingte Omnipotenz fordert in noch nie dagewesenem und, über die allzusehr auf das wirtschaftliche Element abstellende Materialisierung des Denkens, vor keiner ethischen Schranke halt machendem Umfang. Sie begegnet sich in dieser unduldsamen Ausdehnung der Staatstätigkeit auf alle Verhältnisse des menschlichen Gemeinlebens mit dem politisch entgegengesetzten Extrem der konservativen Staatslehre Stahls, die angeblich christlich-germanisch, in Wahrheit orientalisch-theokratisch orientiert ist.

Über diese Unklarheiten ist durchaus verkannt worden, dass die Theorien von der Limitierung der Staatsgewalt, namentlich in der in Deutschland erwachsenen Gestalt, zwanglos an die christlich-germanische Fundierung des Gegenwartstaats anknüpfen, um diesen als überindividuelle sittliche Einheit des Lebens und der Persönlichkeit in die grösseren Zusammenhänge des Lebens

zu verstellen. Darin liegt aber notwendig die Begrenzung der Staatstätigkeit auf die vernünftige Friedensordnung der äusseren Lebensverhältnisse der Volksgemeinde: alle Staatstätigkeit dient der Wahrung des Friedens, d. h. der Verwirklichung der Rechtsordnung, die bei dem begrifflichen Ausgangspunkt der menschlichen Persönlichkeit allein jene Einheit zu vermitteln vermag; durch die Einfügung in die Rechtsordnung wird das der Neuzeit eigentümliche Streben nach umfassender Konzentration aller gesellschaftlichen Tendenzen überhaupt erst durchsetzbar, wobei man es, soweit es die allseitigen Bedingungen des Lebens erfordern, dem Staate zurechnet. Die Rechtsordnung ist dann aber nichts anderes, als die im sittlichen Gemeinbewusstsein der Menschen ruhende und deshalb auch vor dem Staat nicht Halt machende Weltordnung — die als solche nicht begriffen und erklärt, sondern nur in ihren Wirkungen aufgezeigt werden kann; man mag sie deshalb auch göttlich, natürlich, notwendig oder wie sonst immer nennen. Diese Anschauung des vormärzlichen Liberalismus ist, nachdem sie ihr konkret-staatliches Ziel erreicht zu haben schien, gegenüber den Kräften und Experimenten der politischen Wirklichkeit zurückgetreten, um neuerdings, nachdem die sich in der Staatspraxis ergebenden Härten sich nicht anders überbrückbar erwiesen, ihre Auferstehung in der verschiedenartigsten Formulierung zu erleben. Und neigte man früher dazu, in allzustarker Verallgemeinerung auf den Staat abzustellen, so wächst allmählich die Erkenntnis, dass darüber die Abstellung auf den Staat notgelitten habe. Auf die Notwendigkeit dieser Unterscheidung hat für die Frage nach dem Staatszweck erstmalig H. Schulze (Einleitung in das deutsche Staatsrecht 1867) hingewiesen; sie kehrt wieder in der seit Gg. Jellinek (Allg. Staatslehre 1. Aufl. 1900) beliebten Scheidung von absolutem und relativem Staatszweck, und liegt mit schönen Ergebnissen den verschiedenen Untersuchungen Wolzendorffs zum deutschen Staatsrecht zu Grunde. —

Eine Literatur über unseren Gegenstand fehlt. Die jeweilige Auffassung ergibt sich aus den Kapiteln bezw. Untersuchungen über Wesen und Zweck des Staats; Grenzen der Staatsgewalt; Aufgaben (Funktionen) des Staats; Verhältnis des Staats zu Gesellschaft, Individuum, Kirche, Nationalität usw. Eine gewisse historische Orientierung ergibt die Darstellung der einzelnen Staatslehren bei Gumplowicz, Geschichte der Staatstheorien, 1905.

## b) Wissenschaftlicher Sozialismus, Kommunismus, Anarchismus.

Von Geh. Hofrat Dr. **Karl Diehl**,

o. Professor der Staatswissenschaften an der Universität Freiburg i. Br.

**Literatur:**

Stammhammer, Bibliographie des Sozialismus und Kommunismus. Bd. 1, Jena 1893. Bd. 2, Jena 1900. Bd. 3, Jena 1909. — Grünberg, Art.: Sozialismus im Wörterbuch der Volkswirtschaft. 3. Aufl. Jena 1911. — Adler, Art.: Sozialismus im Handwörterbuch der Staatswissenschaften. 4. Aufl. Jena 1911 (revidiert von Gustav Mayer). — Diehl, Über Sozialismus, Kommunismus und Anarchismus. 2. Aufl. Jena 1911. (3. Aufl. in Vorbereitung.) — Sombart, Sozialismus und soziale Bewegung im 19. Jahrhundert. 7. Aufl. Jena 1919. — Muckle, Die Geschichte der sozialistischen Ideen im 19. Jahrhundert. 2 Teile. 2. Aufl. Leipzig 1917. — Herkner, Die Arbeiterfrage. 6. Aufl. 1916. — Schäffle, Die Quintessenz des Sozialismus. Zuerst erschienen Gotha 1875, neuester Abdruck 1918. — Tugan-Baranowsky, Der moderne Sozialismus und seine geschichtliche Entwicklung. Dresden 1908. — Menger, Anton, Das Recht auf den vollen Arbeitsertrag. 3. Aufl. Stuttgart 1904. — Bourguin, Die sozialistischen Systeme und die wirtschaftliche Entwicklung. Tübingen 1906. — Stammler, Wirtschaft und Recht. 3. Aufl. Leipzig 1914. — v. Schulze-Gävernitz, Zum sozialen Frieden. Leipzig 1890. — Lorenz von Stein, Geschichte der sozialen Bewegung in Frankreich. 3 Bde. 1850. — Mehring, Geschichte der deutschen Sozialdemokratie. Stuttgart 1908. — Tönnies, Die Entwicklung der sozialen Frage. Leipzig 1907. — Pöhlmann, Geschichte des antiken Kommunismus und Sozialismus. 2 Bde. München 1894 und 1901. — Adler, Geschichte

des Sozialismus und Kommunismus. Bd. 1 (bis zur französischen Revolution) Leipzig 1899. — Bernstein, Kautsky u. a., Geschichte des Sozialismus in Einzeldarstellungen. Bd. 1 (bis zur französischen Revolution). Stuttgart 1895.

Wenn im Folgenden von den wissenschaftlichen Richtungen des Sozialismus, Kommunismus und Anarchismus gehandelt werden soll, so sollen dabei die Betrachtungen über die politischen Parteien, welche sich die Verwirklichung von sozialistischen, kommunistischen und anarchistischen Endzielen zur Aufgabe gemacht haben, ausscheiden. Es sollen also die Ideen von Recht, Staat und Wirtschaftsleben, die diesen Richtungen zugrunde liegen, kurz dargestellt werden; denn alle die genannten Richtungen gehen irgendwie auf rechtsphilosophische, staatsrechtliche und nationalökonomische Theorien zurück. Sie alle wollen bestimmte Formen des Gemeinschaftslebens theoretisch begründen, die sie für zweckmässig und wünschenswert halten oder die sie als die zukünftigen Entwicklungsformen der Gesellschaft ansehen.

### A. Wesen des Sozialismus, Kommunismus und Anarchismus.

Wir können alle diese Strömungen in zwei grundsätzlich zu trennende Hauptrichtungen unterscheiden. Die eine geht davon aus, dass irgend eine Art des Rechtszwanges nötig sei, um die menschliche Gesellschaft zusammenzuhalten. Abseits hiervon steht die zweite Richtung, welche menschliches Gemeinschaftsleben für möglich hält ohne jeden Rechtszwang, nur auf dem Wege freier zwangloser Vereinigung sollten die Menschen miteinander verbunden werden. Diese letztere Richtung ist der Anarchismus. Sonach hätten wir zwei mögliche Grundformen menschlichen Gemeinschaftslebens: Die Gemeinschaftssysteme mit Rechtszwang und die ohne Rechtszwang.

Bei den Gesellschaftsorganisationen mit Rechtszwang ist die Hauptfrage für die Regelung ihrer wirtschaftlichen Ordnung die Frage des Eigentums. Hiernach sind zwei grundverschiedene Wirtschaftssysteme zu unterscheiden, die kollektivistischen und die individualistischen Wirtschaftssysteme.

Die kollektivistischen Wirtschaftssysteme sind diejenigen, welche prinzipiell das Gemeineigentum für die beste Grundlage der wirtschaftlichen Rechtsordnung halten oder für diejenige, zu welcher sich die Gesellschaft entwickeln soll. Die individualistischen dagegen diejenigen, welche das Privateigentum als die beste Grundlage ansehen.

Wir unterscheiden dreierlei kollektivistische Wirtschaftssysteme: 1. den Sozialismus, 2. den Kommunismus und 3. den Agrarsozialismus.

1. Der Sozialismus ist diejenige Richtung, welche die Aufhebung des Privateigentums an den Produktionsmitteln als wünschenswert ansieht, oder meint, dass wir in der Entwicklung zu dieser Gesellschaftsordnung begriffen sind. Wir verstehen unter Produktionsmitteln alle diejenigen wirtschaftlichen Güter, welche zur Erzeugung neuer Güter bestimmt sind, also vor allen Dingen den gesamten Grund und Boden und die erarbeiteten Produktionsmittel, d. h. Fabrikanlagen, Maschinen, Werkzeuge, Halbfabrikate, Rohstoffe usw. Während heute in allen Kulturstaaten die Verfügung über die Produktionsmittel einzelnen Privatpersonen zusteht, soll nach Ansicht des Sozialismus in Zukunft diese Verfügungsgewalt den einzelnen entzogen und auf die Gemeinschaft übertragen werden. Kein einzelner soll ein Grundstück oder eine Fabrik sein eigen nennen. Das Eigentumsrecht geht vielmehr an den Staat oder wie man sonst die zu einer wirtschaftlichen Gemeinschaft vereinigten Menschen nennen will, über. Wir haben also das Wesen des Sozialismus negativ dahin festgestellt, dass er gegen das private Grund- und Kapitaleigentum gerichtet ist. Wir können sein Wesen positiv dahin erklären: es soll nur noch persönliches Einkommen aus Arbeit, nicht mehr aus Vermögensbesitz geben.

In der sozialistischen Gesellschaft soll jeder private Vermögenserwerb, d. h. Erwerb von nutzbringendem Vermögen, ausgeschlossen sein. Also privates Kapital- und Grundvermögen, welches Rente, Zins, Gewinn abwirft, ist grundsätzlich beseitigt, so dass eine Ersparung von Kapital im Sinne von Erwerbsvermögen ausgeschlossen ist.

Der Sozialismus ist zu unterscheiden von der Sozialdemokratie. Die Sozialdemokratie ist eine politische Partei, die in der Gegenwart ein bestimmtes Programm ver-

wirklichen will, die für die Gegenwart und nächste Zukunft bestimmte Endziele verfolgt und zur Erreichung dieser Zwecke politische Machtmittel gebraucht. Das wirtschaftliche Endziel der Sozialdemokratie ist sozialistisch, d. h. auch sie strebt eine Wirtschaftsordnung ohne Privateigentum an den Produktionsmitteln an. Insofern kann man sagen, dass jeder Sozialdemokrat Sozialist ist, aber nicht jeder Sozialist ist Sozialdemokrat. Denn nicht jeder, der als wissenschaftlicher Nationalökonom überzeugt ist, dass das Gemeineigentum an den Produktionsmitteln dem Privateigentum vorzuziehen sei oder ihm Platz machen müsse, stimmt mit dem Programm, der Taktik und der Weltanschauung der Sozialdemokratie überein. Viele Sozialisten glauben, dass erst nach Hunderten von Jahren die sozialistische Gesellschaftsordnung möglich sei.

2. Der Kommunismus geht über den Sozialismus hinaus, weil er nicht nur die Produktionsmittel, sondern auch die Konsumtionsmittel der Verfügung einzelner Personen entziehen will. Im sozialistischen Staat kann der einzelne kein Produktivvermögen haben, d. h. keine Grundstücke, keine Fabriken usw. Wohl aber kann er Konsumtivvermögen erlangen, d. h. er darf frei über den Ertrag seiner Arbeit verfügen und kann für diesen Arbeitsertrag, also z. B. für die von ihm geleisteten Arbeitsstunden Güter eintauschen, welche er will. Anders in einem kommunistischen Gemeinwesen. Hier gehören nicht nur die Grundstücke, Geräte, Werkzeuge usw. der Gemeinschaft, sondern die Gemeinschaft bestimmt auch, was jedem einzelnen an Nahrung, Kleidung usw. zukommt. Oder anders ausgedrückt: Der Sozialismus will nur das Privateigentum an den Arbeitsmitteln beseitigt wissen, der Kommunismus auch das Privateigentum an den Arbeitserzeugnissen.

3. Wenn der Kommunismus in der Beschränkung des Privateigentums über den Sozialismus hinausgeht, so bleibt der Agrarsozialismus in der Beschränkung des Privateigentums hinter dem Sozialismus zurück. Der Agrarsozialismus will nur das private Grundeigentum beseitigen, das private Kapitaleigentum aber aufrecht erhalten.

Durchaus zu unterscheiden vom Sozialismus ist der Anarchismus, der den direkten Gegenpol zum Sozialismus darstellt. Während der Sozialismus die individuelle Freiheit aufs äusserste beschränkt, indem der Gemeinschaft die Verfügungsgewalt über den wirtschaftlichen Produktionsprozess zuerteilt ist, will der Anarchismus die Freiheit des Individuums in denkbar höchstem Masse verstärken. Der Sozialismus zielt auf eine Änderung unserer Rechtsordnung ab, der Anarchismus will jede Rechtsordnung überhaupt beseitigt wissen. Jeder rechtliche Zwang soll aufhören, jeder einzelne soll Herr seiner Entschlüsse sein, jeder kann tun und lassen, was ihm beliebt.

Ebenfalls grundsätzlich vom Sozialismus zu unterscheiden ist der sogenannte Staatssozialismus. Zwar gibt es einen Staatssozialismus im wahren Sinne des Wortes, nämlich denjenigen Sozialismus, wie ihn etwa Rodbertus und Lassalle vertraten, welche die Durchführung der neuen Gesellschaftsordnung mit Hilfe des bestehenden Staates und nicht vermittels der revolutionären Bewegung einer Klasse erstreben. Aber gewöhnlich bezeichnet man mit „Staatssozialismus" etwas anderes und hat dadurch zu Missverständnissen vielfach Anlass gegeben. Man spricht häufig von Staatssozialismus, wenn es sich um irgend welche Massregeln handelt, durch die der Staat in das freie wirtschaftliche Getriebe der Privatunternehmer eingreift oder durch welche die wirtschaftliche Vertragsfreiheit beschränkt wird. In diesem Sinne spricht man von Staatssozialismus, wenn der Staat Eisenbahnen erwirbt oder wenn für gewisse Gewerbe ein Normalarbeitstag eingeführt wird.

Wie aus allem bisher gesagten hervorgeht, kann hier von Sozialismus nicht die Rede sein. Der Staat will in diesem Falle nicht das Privateigentum überhaupt aufheben und an Stelle des Privateigentums das Staatseigentum setzen, sondern er ersetzt unter prinzipieller Festhaltung des Privateigentumsrechts an Produktionsmitteln nur in einzelnen Ausnahmefällen, für bestimmte Betriebe, namentlich im Verkehrsinteresse, die privatwirtschaftliche Unternehmung durch die gemeinwirtschaftliche. Er führt ferner unter prinzipieller Festhaltung des freien Arbeitsvertrages einzelne Beschränkungen desselben ein, wo diese Freiheit zu Missbräuchen führen könnte. Nur dem radikalen Manchestertum, welches jedes staatliche Eingreifen in die freie Betätigung des einzelnen auf wirtschaftlichem Gebiet verwirft, erschien es als „sozialistisch", wenn der Staat hier und da in der angegebenen Weise die wirtschaftliche Freiheit beschränkte. Aus diesen manchesterlichen

Kreisen ist daher auch die irrtümliche Bezeichnung hervorgegangen. Als anfangs der siebziger Jahre, namentlich von deutschen Nationalökonomen, die Forderung grösserer Staatseingriffe auf wirtschaftlichem Gebiet laut wurde, bezeichnete man von manchesterlicher Seite die akademischen Vertreter dieser Richtung mit dem Spottnamen „Kathedersozialisten". Und seit dieser Zeit ist der irreführende Name Staats- oder Kathedersozialismus einer Richtung geblieben, die man viel besser als „sozialreformatorische" bezeichnete.

### B. Die Begründung des Sozialismus, Kommunismus und Anarchismus.

Um die genannten Richtungen würdigen zu können, genügt es nicht zu wissen, was sie wollen, wir wollen auch wissen, warum und aus welchen Ideen heraus sie ihre Ziele aufstellen.

#### I. Sozialismus.

Wir fragen zunächst nach der Begründung des Sozialismus.

Ihrer sozialphilosophischen Grundanschauung nach zerfallen die sozialistischen Systeme in zwei voneinander zu unterscheidende Gruppen.

Die erste Gruppe (a) ist der ideologische Sozialismus. Die dazu gehörigen Sozialisten fordern das Gemeineigentum auf Grund eines Ideals, das ihrer Ansicht nach nur bei sozialistischer Organisation verwirklicht werden könne. Sie verlangen den Sozialismus, damit die Idee der Gleichheit, Gerechtigkeit, Brüderlichkeit oder irgend eine andere derartige Idee durchgeführt werden könne und sie entwerfen einen genauen Plan einer künftigen Gesellschaftsordnung, in der die Menschen in dieser neuen Art vereinigt werden sollen.

Die zweite Gruppe (b) ist der evolutionistische Sozialismus. Die Vertreter dieser Richtung fordern nicht den Sozialismus als etwas zu Erstrebendes, sondern sie behaupten, der Sozialismus müsse unabhängig vom Wollen, Wünschen und Meinen der Menschen kommen infolge einer naturgesetzlichen, notwendigen Entwicklung.

##### a) Der ideologische Sozialismus.

Innerhalb des ideologischen Sozialismus haben wir wieder zu unterscheiden: 1. Den religiösen, 2. den ethischen Sozialismus.

**1. Der religiöse Sozialismus.** Hier sind es religiöse Ideen und Vorstellungen, aus denen heraus das sozialistische Endziel gefordert wird. Namentlich wird die christliche Religion als solche bezeichnet, zu deren vollen Verwirklichung ein Zusammenleben der Menschen ohne Privateigentum notwendig wäre. Seit die Mitglieder der Urchristengemeinden ihre Habe untereinander geteilt hatten, hat man öfter das Leben mit Gütergemeinschaft als das allein Gottgefällige betrachtet. Z. B. die Sekten der Wiedertäufer im 16. Jahrhundert berufen sich für ihre kommunistische Gesellschaftsordnung direkt auf das Vorbild der urchristlichen Gemeinde. So heisst es zur Rechtfertigung der Gemeinschaft der mährischen Brüder; „Dieweil alle Heiligen in heiligen Dingen Gemeinschaft haben, wie denn auch Christus für sich selbst nichts, sondern alles für uns besessen, so sollen auch alle Glieder seines Leibes in zeitlichen Dingen nichts für sich haben. Gott hat den Menschen nichts eigenes verordnet. Wer für sich sammelt, handelt gegen Gottes Satzungen. So kann auch der sterbende Mensch von seinem Eigentum nichts mit sich nehmen, und Christus heisst zeitliches Gut fremdes." In diesem Sinne einer religiösen Begründung des Sozialismus haben die zahlreichen christlichen Sozialisten in allen Ländern gewirkt.

Als typischer Vertreter sei erwähnt der französische Sozialist Pierre Leroux, der in seiner 1837 erschienenen Schrift Essai sur l'égalité das Dogma der Gleichheit verkündet, und in seinem Hauptwerk de l'humanité (1849) dieses Dogma religiös begründet: „Die Idee der Menschheit kennt keinen besonderen Staat, keine einzelne Familie, kein persönliches Eigentum . . . . Dieser Gedanke muss seine höchste Bestätigung in der Idee der höchsten Einheit finden, der Idee Gottes, und die in bestimmter Form erfasste Idee dieser Gottheit ist die Religion."

**2. Der ethische Sozialismus:** Auf Grund aller möglichen ethischen Ideale wurde die sozialistische Gesellschaftsform gefordert: auf Grund der Staatsidee, der Idee der Freiheit, Gleichheit, Brüderlichkeit, Gerechtigkeit u. s. w.

Wir unterscheiden bei den ethischen Sozialisten:

α) die Vertreter des Sozialprinzips. Das Sozialprinzip bedeutet, dass es bei Regelung des gesellschaftlichen Lebens nicht darauf ankomme, dass die einzelnen Menschen möglichst viele Rechte haben, dass ihnen Glück und Genuss zuteil wird, sondern dass der über die vergänglichen Einzelindividuen hinaus dauernde Staat, die Menschengemeinschaft, ein wohlgeordnetes Ganze bilde. In diesem Sinne hat Plato das Idealbild einer kommunistischen Gesellschaftsordnung in seinem „Staat" gezeichnet. In den „Gesetzen" hat Plato als ein freilich nur für „Götter und Göttersöhne" erfüllbares Ideal Gemeinsamkeit des gesamten Eigentums und der gesamten wirtschaftlichen Arbeit und zwar für alle Bürger — nicht wie im „Staat" nur für die oberen Klassen — hingestellt. Und zwar mit der Begründung, dass nur so die Einheit des Staates erreicht werden könnte, dass nur so die einzelnen alle ihre Interessen auf das Wohl des Ganzen richten könnten. Aus diesem Geiste heraus ist der Rodbertussche Sozialismus zu verstehen. Nach der Auffassung dieses Sozialisten ist der Staat nicht da zur Glückseligkeit des einzelnen, sondern die einzelnen sind dazu da, dem geistigen, sittlichen und wirtschaftlichen Wohlbefinden des Staates zu dienen. Die Individuen sind für Rodbertus das Menschenmaterial, welches die Politik zu verarbeiten hat, im Dienste des Geistes der Geschichte, im Dienste des Fortschritts des Staates, der Gesellschaft und der Gattung sollen die Einzelnen tätig sein.

β) Die Vertreter des Individualprinzips. Im Gegensatz zum Sozialprinzip geht das Individualprinzip vom Rechte der Persönlichkeit aus. Das Kollektiveigentum wird hier verlangt, damit die einzelnen besser zu ihrem Rechte kommen. Wenn auch Vertreter des Individualprinzips schon im Altertum zu finden sind, so hat es seine hauptsächlichste Ausbildung in Anknüpfung an bestimmte Gedanken des modernen Naturrechts erhalten. Dieses moderne Naturrecht wurde namentlich durch Hugo Grotius mit seinem 1625 erschienenen Werke „De jure belli ac pacis" begründet. Vorher herrschte die mittelalterliche feudal-theokratische Auffassung, wonach die einzelnen überhaupt kein Recht aus eigener Persönlichkeit hatten, sondern nur durch die weltliche oder geistliche Obrigkeit. Auch die Besitztümer der Einzelnen wurden nur als von der Obrigkeit verliehen aufgefasst.

Grotius fragte dagegen nach dem Rechte, das aus der Natur der Menschen fliesst und unabhängig von den positiven Rechtssatzungen einzelner Staaten und Völker als ewiges Menschenrecht dem einzelnen zustehe. Er erklärte als solches Naturrecht für das Gebiet des Privatrechts die Respektierung des Mein und Dein, also gegenseitige Eigentumsanerkennung, Erfüllung der Verträge u. a. m.

Jean Jacques Rousseau hat durch seinen 1762 erschienenen „contrat social" die Naturrechtslehre fortgebildet, und die Lehre von der Volkssouveränität neu begründet. Die Gesellschaft ist nach Rousseau, wenn auch nicht historisch, so doch der Idee nach, durch Vertrag entstanden, durch die gemeinsame Willensübereinstimmung aller. Die Gesetze sind nichts anderes, als der Ausdruck des allgemeinen Willens über Gegenstände von gemeinsamem Interesse. Der Fürst hat nur den gemeinsamen Willen zu vollstrecken und verstösst gegen seine Aufgabe, wenn er sich dem Volkswillen entgegenstellt. An diese Rousseauschen Gedanken, wonach Freiheit des Individuums und Verwirklichung seiner natürlichen Urrechte einziger Staatszweck ist, knüpfen häufig die Sozialisten des Individualprinzips an. Rousseau selbst war nicht Sozialist — trotz mancher eigentumsfeindlichen Sätze hat er sich an entscheidenden Stellen für Beibehaltung des Privateigentums ausgesprochen. So nennt er in seiner Abhandlung „Economie politique", in der Enzyklopädie, das Eigentum das „geheiligste aller Rechte". Aber in Anknüpfung an gewisse Punkte seiner Lehre haben einzelne Sozialisten und Kommunisten zur Zeit der grossen französischen Revolution ihre Lehre verkündet. Wie Rousseau aus der Lehre der natürlichen Freiheit und Gleichheit der Menschen die politische Gleichheit der Bürger gefolgert hat, so meinen sie, dass aus der natürlichen Freiheit und Gleichheit der Menschen auch die Gleichheit des Besitzes hervorginge. Das Prinzip der Egalité, das bis dahin nur für die politische Gleichheit geltend gemacht wurde, wurde in der terroristischen Epoche der grossen französischen Revolution auch für den Besitz gefordert. Der Typus dieser Richtung war Marat, von dem der charakteristische Ausspruch herrührt: „Die Gleichheit der Rechte führt zur Gleichheit der Genüsse, und erst auf dieser

Basis kann der Gedanke ausruhen", und der den anderen bekannten Satz ausgesprochen hatte: „Es wäre ein schlechter Vorteil, die Adelsaristokratie zu besiegen, um der Geldaristokratie zu unterliegen." In zahllosen Varianten wurde der ethische Sozialismus in naturrechtlicher Weise „begründet" und als notwendige Konsequenz der gleichen Rechte aller Menschen auf Genuss und Glück und aus ähnlichen Gründen der Humanität und Gerechtigkeit gefordert.

### b) Der evolutionistische Sozialismus.

Die Vertreter dieser Richtung erklären, dass der Sozialismus nicht etwa zu wünschen oder zu fordern sei, sondern dass er naturnotwendig kommen müsse als Glied einer gesellschaftlichen Entwicklung. Diese Richtung teilt sich wieder in zwei Gruppen:

1. Der darwinistische Sozialismus,
2. der Sozialismus von Marx und Engels.

**1.** Der darwinistische Sozialismus überträgt gewisse darwinistische Grunsdätze aus der Naturwissenschaft auf das soziale Leben und zwar in dem Sinne, dass in einer notwendigen Entwicklung die Gesellschaft allmählich zu der höheren Form des Sozialismus übergehen müsse. Ein darwinistischer Sozialist ist z. B. Woltmann. (Die Darwinsche Theorie und der Sozialismus. Düsseldorf 1899.) Er meint, auch die Kulturgeschichte des Menschengeschlechts vollzöge sich auf Grund der grossen biologischen Prinzipien der Anpassung, Vererbung und Vervollkommnung im Kampf ums Dasein. Das privatkapitalistische System stelle keineswegs den Kampf ums Dasein dar, wie er der Darwinschen Theorie entspreche. Die Konkurrenz unter den Menschen zu einem natürlichen, d. h. der kulturellen Bestimmung des Menschen entsprechenden Lebensprinzip zu machen, sei Aufgabe des Sozialismus. Indem er den Arbeiter mit seinen Arbeitsmitteln wieder verbinde, gebe er die Grundlage zu einem industriellen und produktiven Wetteifer persönlicher Fähigkeit, der dem fortschritterzeugenden Kampf ums Dasein in der Tierwelt wieder analog geworden sei und ein Mittel zur Vervollkommnung darstelle, während der kommerzielle Konkurrenzkampf um Sachen und Stellen in der warenerzeugenden kapitalistischen Gesellschaft eine Ursache der Entartung und des Elendes sei.

**2.** Auch der von Marx und Engels begründete Sozialismus steht auf dem Boden einer naturgesetzlichen Entwicklungstheorie, hat aber nichts mit dem darwinistischen Sozialismus zu tun, sondern hat eine eigenartige Sozialphilosophie gegründet, die sogenannte materialistische Geschichtsauffassung. Die Grundgedanken dieser Lehre sind am besten in der Schrift von Engels „Die Entwicklung des Sozialismus von der Utopie zur Wissenschaft" (1. Aufl. 1882) und in dem von Marx und Engels verfassten zuerst 1848 erschienenen kommunistischen Manifest zu finden. Das Wesen der materialistischen Geschichtsauffassung lässt sich kurz so charakterisieren: Die Grundlage aller Gesellschaftsordnungen bildet hiernach die Produktion und in zweiter Linie der Austausch der Güter. Es ist zu fragen: wie werden die Güter erzeugt und getauscht, und daraus ergibt sich auch, in welcher Ordnung die Menschen leben. Ändert sich die Art und Weise, wie die Güter produziert werden, so muss sich die rechtliche Ordnung ändern, unter welcher die Menschen leben. Also, und dies ist das grundsätzlich verschiedene zur ideologischen Weltanschauung: nicht aus den Köpfen der Menschen entstehen neue Ordnungen des gesellschaftlichen Lebens, sondern durch den notwendigen Entwicklungsgang ökonomischer Kräfte werden diese Umwälzungen hervorgebracht. Um ein Beispiel zu geben: Dem primitiven Ackerbau, der in extensiver Weise betrieben wurde, entsprach die feudale Gesellschaftsordnung, die für den intensiven, kapitalistisch betriebenen Ackerbau nicht mehr passt. Wenn das Gewerbe vorwiegend handwerksmässig betrieben wird, so passt die Zunftordnung; sobald durch die Entwicklung der Maschinentechnik der Grossbetrieb aufkommt, wird die alte Zunftordnung gesprengt und die Gewerbefreiheit muss an die Stelle treten. Die Technik der Produktion soll für alles gesellschaftliche Leben massgebend sein, hierdurch auch Recht, Moral, Sitte, Religion u. s. w. umgestaltet werden: wobei unter Technik der Produktion nicht nur zu verstehen ist, mit welchen sachlichen Hilfsmitteln produziert wird, also ob mit Werkzeugen oder Maschinen u. s. w., sondern auch, ob mit wenigen oder vielen Hilfskräften gearbeitet wird, ob der Verkehr sich auf enge lokale Bezirke beschränkt oder sich durch Entdeckungen von Verkehrswegen zum Weltverkehr entwickelt usw. Die

jedesmalige ökonomische Entwicklungsstufe eines Volkes oder einer Zeitepoche bildet nach einem Wort von Engels die Grundlage, aus der sich die Staatseinrichtungen, die Rechtsordnung, die Kunst und selbst die religiösen Vorstellungen der Menschen erklären. Sonach ist der Sozialismus nicht das „Ideal" einer vollkommenen Gesellschaftsordnung, sondern eine notwendige neue Entwicklungsstufe der Gesellschaft, sobald neue Produktivkräfte und neue wirtschaftliche Aufgaben hervortreten, denen die alte Gesellschaftsform nicht mehr gewachsen ist. Der Kapitalismus muss nach dieser Auffassung zugrunde gehen, nicht weil er „ungerecht" ist, sondern weil er veraltet ist. Den neuen grossen Aufgaben der wirtschaftlichen Technik soll nur das Kollektiveigentum genügen. — „Die entscheidende Triebkraft der Entwicklung der Gesellschaft" — sagt Kautsky — „ist nicht das Streben, diese der Menschennatur immer entsprechender zu gestalten, sondern der technische Fortschritt. Die Technik ist also in letzter Linie entscheidend für die Form des gesellschaftlichen Zusammenlebens." — So werde die sozialistische Gesellschaft die kapitalistische ablösen, wie diese die feudal-mittelalterliche Gesellschaft abgelöst hatte.

Wie soll sich aber diese Umwälzung vollziehen? Darauf antworten Marx und Engels mit ihrer Klassenkampftheorie. Alle bisherige Geschichte sei die Geschichte von Klassenkämpfen gewesen und zwar habe immer die unterdrückte und ausgebeutete Klasse einen Kampf gegen die ausbeutende Klasse geführt, und die Kämpfe schliesslich mit dem Sieg der ausgebeuteten Klasse geendet. So sei der antike Staat der Staat der Sklavenbesitzer zur Niederhaltung der Sklaven; so sei der Feudalstaat, das Organ des Adels zur Niederhaltung der Leibeigenen und hörigen Bauern; so sei der moderne Staat das Werkzeug der Ausbeutung der Lohnarbeit durch das Kapital. Der moderne Staat sei eine wesentlich kapitalistische Maschine, der Staat der Kapitalisten, weil der Staat immer die Interessen der herrschenden Klasse vertrete, könne auch die soziale Umwälzung vom Staat nicht erwartet werden. Die Umwälzung könne nur durch die Klasse selbst bewirkt werden, welche gerade die unterdrückte sei, also in unserem Zeitalter die Arbeiterklasse. Hiermit hängt auch der internationale Charakter des Marxismus zusammen; denn dieser Klassenkampf sei ein internationaler. Die proletarischen Bewegungen sind nach der Auffassung von Marx die Folge der grossindustriellen Entwicklung, da die Tendenz zum Grossbetrieb sich in allen Kulturländern zeige, müsse auch dementsprechend sich eine gleiche sozialistische Parteientwicklung ergeben. Während Fichte und Rodbertus Vertreter des nationalen Sozialismus waren, haben Marx und Engels immer den internationalen Charakter der Arbeiterbewegung betont. Dies war auch die Bedeutung der von Marx gegründeten internationalen Arbeiterassoziation. Nicht hatte Marx mit dieser Schöpfung etwa beabsichtigt, für die verschiedenen Arbeiterbewegungen der einzelnen Länder eine Zentralstelle zu schaffen, wo über die Erfahrungen und Erfolge der Parteien der einzelnen Länder berichtet werden, wo ein Austausch von Ideen über zweckmässige Agitation stattfinden sollte. Es sollte mit der Internationale ein weit engerer Zusammenhang zwischen den proletarischen Bestrebungen der verschiedenen Kulturvölker hergestellt werden: der internationalen Solidarität des Proletariats sollte ein Organ geschaffen werden.

## II. Kommunismus.

Der Kommunismus weist in der nationalökonomischen Begründung seiner Prinzipien grosse Übereinstimmung mit den sozialistischen Systemen auf. Er unterscheidet sich nur dadurch vom Sozialismus, dass er radikalere Forderungen in Bezug auf die Umgestaltung der Gesellschaft aufstellt. Typisch für den Kommunismus ist Babeuf, der zur Zeit der grossen französischen Revolution die weitgehendsten Konsequenzen zugunsten ökonomischen Gleichheitsforderungen aus der politischen Egalitätstheorie der französischen Naturrechtsphilosophie zog. Er gründete eine geheime Verbindung unter dem Namen „Société des Egaux" und gab die Zeitschrift „Le tribun du peuple" heraus.

Bounarotti hat in seinem Werke „La conjuration de Babeuf" eine Schilderung der Babeufschen kommunistischen Ideen gegeben. In einem genauen Programm, in dem er seine Ideen einer kommunistischen Gesellschaftsorganisation entwickelt, hat er bis ins einzelne den Plan einer grossen nationalen Gütergemeinschaft entworfen, durch welche alle Volksgenossen in einem gleichen

und mässigen Wohlstand erhalten werden sollen. Babeufs Plan konnte nicht verwirklicht werden, da die Verschwörung verraten und Babeuf hingerichtet wurde.

Mannigfache Experimente mit kommunistischen Gesellschaftsgründungen wurden unternommen, unter denen besonders der Jesuitenstaat in Paraguay (von 1610—1768) hervorzuheben ist. Ferner sind in den Vereinigten Staaten von Amerika einzelne kommunistische Gemeinden im 18. und 19. Jahrhundert auf religiöser Basis begründet worden, unter ihnen die bekannteste, die Amana-Gemeinde, die aus einer religiösen süddeutschen Sekte 1714 hervorgegangen ist und heute noch besteht.

### III. Anarchismus.

Es ist zu unterscheiden die anarchistische Theorie und Sozial-Philosophie und die anarchistische Propaganda der Tat.

Während die anarchistische Propaganda der Tat auf dem Wege gewaltsamer Umwälzungen eine freiheitliche Organisation des Gesellschaftslebens errichten will, hat die anarchistische Theorie die Begründung eines auf voller persönlicher Freiheit ruhenden Gesellschaftssystems gegeben. Die anarchistische Sozialphilosophie weist drei berühmte Vertreter auf, den Engländer Godwin (Enquiry concerning political justice and its influence on morals and happiness, 1793), den Deutschen Stirner (Der Einzige und sein Eigentum, 1844) und den Franzosen Proudhon (Les confessions d'un révolutionaire, 1849 und Idée générale de la révolution au 19. siècle, 1851).

Der Anarchismus ist das Extrem des politischen und wirtschaftlichen Liberalismus. Es ist die Lehre, dass nur aus der völligen Freiheit der Volksgenossen ein harmonisches Zusammenwirken sich ergebe. Die Anarchisten wollen, dass das menschliche Gemeinschaftsleben sich in freie Vereinigungen zwanglos untereinander verbündeter Gruppen auflösen soll. Wie diese zwanglosen menschlichen Vereinigungen sich zu der Frage des Privateigentums stellen, lässt sich einheitlich nicht beantworten. Nur soviel sei bemerkt, dass die Mehrzahl der Anarchisten und zwar gerade die konsequentesten von ihnen, ebenso entschiedene Anhänger des Privateigentums sind, wie die Sozialisten demselben gegnerisch gegenüberstehen. Das Privateigentum soll nur von gewissen Ungerechtigkeiten, mit denen es heute noch behaftet sei, befreit werden. Dann aber soll es in noch viel weitergehendem Masse als in der heutigen Gesellschaftsordnung die Grundlage der wirtschaftlichen Rechtsordnung bilden. Dies ist im Wesen des Anarchismus begründet. Eine Theorie, welche dem einzelnen Menschen die grösste Ausdehnung seiner Freiheitssphäre gewähren will, muss auch den Individuen durch das Privateigentum die Möglichkeit geben, diese Freiheit zu betätigen. Es gibt auch eine Richtung des sogenannten kommunistischen Anarchismus, der eine gewisse Gütergemeinschaft fordert, z. B. Krapotkin, La Conquête du Pain (Paris 1892). Aber abgesehen davon, dass in dieser Richtung des kommunistischen Anarchismus zweifellos etwas Widerspruchsvolles, Inkonsequentes liegt, ist zu beachten, dass diese Gütergemeinschaft nur durchgeführt werden soll innerhalb kleiner lokaler autonomer Menschengruppen, die im übrigen selbständig und frei handeln dürfen. Im Gegensatz zu dem Kommunismus, den wir bisher betrachtet haben, der die möglichst grosse Zentralisation anstrebt, dem als Ziel vorschwebt, dass immer grössere Menschenverbände nach dem System der Zentralisation in Gütergemeinschaft leben sollen, wünscht der kommunistische Anarchismus die grösste Dezentralisation. Hier soll also das kommunistische Prinzip nur für kleine autonome Menschengruppen durchgeführt werden.

### C. Die Entwicklung des Sozialismus, Kommunismus und Anarchismus seit dem Weltkrieg.

In der Entwicklung des Sozialismus, Kommunismus und Anarchismus seit dem Weltkrieg sind neue theoretische oder sozialphilosophische Gesichtspunkte so gut wie gar nicht hervorgetreten. So gross die Umwälzungen in der Parteibildung und Parteibewegung gewesen sind, so arm ist die Bewegung an neuen schöpferischen Ideen. Die in neuerer Zeit erschienenen Werke auf diesem Gebiete knüpfen fast alle wieder an die alten theoretischen Fundamentierungen an, besonders von Karl Marx. Aber auch die Ideen von Fichte, Rodbertus, Lasalle und andererseits die Ideen von Proudhon sind teilweise wieder von neuem erstanden. Wir können uns daher hier kurz fassen und möchten nur auf folgende Erscheinungen hinweisen.

**1.** Der Kriegssozialismus. Die weitgehenden staatlichen Eingriffe in das Wirtschaftsleben die durch die Kriegswirtschaft hervorgerufen waren, haben vielfach eine Gedankenrichtung hervorgebracht, wonach gerade diese starken Einschränkungen des individualistischen Wirtschaftssystems einen Wegweiser für die kommende sozialistische Wirtschaftsorganisation darböten. Auf dem Wege der staatlichen Organisation müsse fortgefahren werden und sie müsse bis zu einer vollen Verstaatlichung der Wirtschaft durchgeführt werden. So wurde von verschiedenen wissenschaftlichen Nationalökonomen eine prinzipielle Neugestaltung unseres Wirtschaftslebens nach dem Frieden vorausgesagt. So sagt z. B. Plenge, der Krieg werde ausgefochten unter dem Zeichen der Ideen von 1914, „Sozialismus gegen Individualismus, Eingliederung gegen vielstimmiges Durcheinander, Freiheit der Ordnung gegen Freiheit der Willkür." (Der Krieg und die Volkswirtschaft. Münster 1915. S. 8.) Jaffé spricht von der künftigen „Militarisierung" unseres Wirtschaftslebens. Er erklärt, dass das alte Prinzip des Individualismus und der unbeschränkten Freiheit des wirtschaftlichen Lebens seinen Tag gehabt habe, und dass das Kommen der neuen Wirtschaftsordnung zugleich das Ende jenes kapitalistischen Wirtschaftssystems sei, das uns vor nun hundert Jahren aus England überkommen wäre. (Jaffé, Volkswirtschaft und Krieg. Tübingen 1915. S. 30.) Auch von Vertretern der marxistischen Sozialdemokratie sind ähnliche Gedanken ausgesprochen worden, so z. B. von Paul Lensch, der für dies System das Wort „Kriegssozialismus" geprägt hat. (Vergl. P. Lensch, Drei Jahre Weltrevolution; Die Sozialdemokratie, ihr Ende und ihr Glück; Am Ausgang der deutschen Sozialdemokratie.) Nach Lensch sollte mit dem Wort „Kriegssozialismus" ausgedrückt werden, dass mit diesem durch die Brotkarte am besten gekennzeichneten System der bisher grösste bewusste Schritt zur Durchorganisierung unseres Wirtschaftslebens getan wäre. Lensch betont auch die Bedeutung des nationalen Moments. In der Tat wohnt dem modernen Klassenkampf des Proletariats eine nationalisierende Kraft von unwiderstehlicher Wirkung inne. Ähnlich weist auch Karl Renner (Marxismus, Krieg und Internationale) auf die steigende Beeinflussung der Wirtschaft durch den Staat hin und erklärt, dass die Privatwirtschaft bis in ihr Zellengewebe hinein durchdrungen sei von der Staatlichkeit, von der gewollten und bewussten Leitung durch den Staat.

**2.** Der Bolschewismus. Auch die geistigen Führer des Bolschewismus haben keine neuen sozialphilosophischen Ideen hervorgebracht. Sie knüpfen vielmehr an Marx an und zwar besonders an die Ideen des jüngeren Marx, aus der Periode, in der er die terroristische gewaltrevolutionäre Taktik empfohlen hat. Besonders gilt dies von Lenin (Staat und Revolution), der sein Werk als die Lehre des Marxismus vom Staat und die Aufgaben des Proletariats in der Revolution bezeichnet. Er glaubt von der revolutionären Bewegung die Erfüllung der alten marxistischen Forderung des kommunistischen Manifests aus dem Jahre 1848 erwarten zu können. Er behauptet, dass die neueren Führer des Marxismus in Deutschland im Gegensatz zu ihrem Meister eine rein opportunistische Politik trieben. Die Revolution böte die Gelegenheit, mit der alten marxistischen Forderung der Diktatur des Proletariats ernst zu machen, und als Vorbild der von den Bolschewisten begründeten Sowjetverfassung könne die Pariser Kommune gelten, die bereits von Marx als der erste Versuch der proletarischen Revolution bezeichnet worden sei, die bürgerliche Staatsmaschine zu zerbrechen. Diese Auffassung wird lebhaft bekämpft von den deutschen marxistischen Führern, besonders von Karl Kautsky (Terrorismus und Kommunismus). Die Diktatur des Proletariats im Sinne von Marx sei niemals eine Regierungsform gewesen, sondern nur ein Zustand, der notwendigerweise überall eintreten müsse, wo das Proletariat die politische Macht erobert habe. Als dauernde Regierungsform könnte vielmehr nur die Demokratie in Frage kommen. Auch die Pariser Kommune habe keineswegs die Aufhebung der Demokratie bedeutet, sondern auf ihrer weitgehendsten Anwendung, auf der Grundlage des allgemeinen Stimmrechts beruht. Kautsky wendet sich auch aufs schärfste gegen die terroristische Taktik der Bolschewisten und gerade Marx habe mit Befriedigung darauf hingewiesen, dass die zweite Pariser Kommune von allen Gewalttaten frei geblieben wäre, an denen die erste so reich war.

**3.** Der Anarchismus. Der bedeutendste Vertreter des Anarchismus während des Weltkriegs war Gustav Landauer (Aufruf zum Sozialismus). Seine Grundanschauungen stimmen völlig mit den Lehren von Proudhon überein, den er „wieder ans Licht bringen will".

Die Grundform der sozialistischen Kultur soll nach Landauer der Bund der selbständig wirtschaftenden und untereinander tauschenden Gemeinden sein. Es ist ganz im Sinne von Proudhon, wenn er sagt: „Der selbständige Einzelne, dem keiner in das hineinspricht, was seine Sache allein ist; die Hausgemeinschaft der Familie, der Heim und Hof ihre Welt sind; die Ortsgemeinde, die autonom ist; das Amt oder der Gemeindeverband und so immer mehr ins breite mit einer immer kleineren Zahl Aufgaben die umfassenderen Verbände — so sieht eine Gesellschaft aus, das allein ist der Sozialismus, für den zu wirken sich lohnt, der uns aus unserer Not erretten kann."

---

# 10. Abschnitt.

# Die Aufgaben des Staates in geschichtlicher Entwickelung.

Von Dr. **Hans v. Frisch,**
Professor der Rechte, Wien.

**Einleitung.**

§ 1. **Historischer Überblick über die Zwecktheorien.**

1. Plato. Aristoteles. Cicero. 2. Augustinus. Thomas von Aquino. 3. Das Naturrecht.

§ 2. **Die einzelnen Zwecktheorien.**

1. Die eudaimonistisch-utilitarische Theorie. 2. Die ethische Theorie. 3. Die Rechtstheorie. 4. Relative Zwecktheorien. 5. Objektiv-partikulare Zwecktheorien. 6. Die Organtheorie.

§ 3. **Kritik der wichtigsten Theorien.**

§ 4. **Die Zwecktheorie in der modernen Staatslehre.**

## Einleitung.

Seitdem menschliches Denken sich mit dem Staat beschäftigt, wird die Frage nach dem Zweck, nach den Aufgaben desselben immer wieder gestellt. Und mit Recht, denn die Frage nach dem Zweck einer menschlichen Institution ist grundlegend, so dass ihre Erklärung ohne Beantwortung der Zweckfrage oft gar nicht vollständig sein kann. So wenig es möglich ist, jemandem verständlich zu machen, was ein Tisch oder ein Stuhl sei, wenn man nicht den Zweck dieser Dinge hinzufügt, so wenig können auch soziale Einrichtungen ohne teleologische Erklärung verstanden werden. Dazu kommt, dass Verbände nur durch ihre Zwecke gerechtfertigt werden können. Wie der stets kritische Geist des Menschen an jede einzelne staatliche Massregel, an jedes Gesetz, jedes Polizeiverbot die Frage richtet, ob sie auch berechtigt seien, so stellt er von Zeit zu Zeit diese Frage auch an den Staat selbst; eine Rechtfertigung desselben aber kann nur gelingen, wenn seine Zwecke als gerechtfertigt angesehen werden. So treffen und trafen sich immer in diesem Punkt Theorie und Praxis, Wissenschaft und Politik. Die Theoretiker, die das Wesen des Staates zu ergründen strebten, bedurften der Zweckbestimmung nicht minder als die Staatsmänner und Vertreter politischer Parteien, die einzelne Staatsakte oder politische Forderungen zu rechtfertigen hatten. Darin liegt die Bedeutung der Lehre vom Staatszweck.

Wenige Probleme aus der allgemeinen Staatslehre aber haben so zahlreiche und so mannigfaltige Lösungen gefunden wie dieses. Das hat verschiedene Gründe. Zunächst ist bei der Frage nach den Aufgaben des Staates der subjektiven Auffassung des Einzelnen der breiteste Spielraum gelassen. Nicht nur jede politische Partei und jede soziale Gruppe in der Gesellschaft setzt dem

Staat andere Zwecke, sondern auch die Erwartungen, welche die einzelnen Individuen innerhalb der Parteien und Gruppen an den Staat stellen, gehen oft weit auseinander. Dazu kommt, dass die Frage nach den Aufgaben des Staates nicht absolut zu beantworten ist, sondern dass die Verschiedenheit der Völker und Länder auch Verschiedenheit in die Aufgaben bringt. Endlich bleiben sie sich auch im Wechsel der Zeiten nicht gleich, sondern ändern sich mit dem Fortschritte von Zivilisation und Kultur.

Ein Blick auf die Literatur des Themas zeigt aber ferner, dass neben der grossen Mannigfaltigkeit in der Beantwortung auch eine geradezu grenzenlose Verwirrung herrscht und diese ist zurückzuführen auf unklare Terminologie in der ganzen Lehre. Man war sich nicht bewusst, dass unter dem Zweck des Staates ganz verschiedene Dinge begriffen werden können. Es ist das unbestrittene Verdienst Jellineks, aus der seit Jahrhunderten herrschenden Unklarheit heraus den Weg zu klarer Erörterung des Problems gezeigt zu haben.[1]) Das Durcheinanderwerfen dreier auf ganz verschiedene Dinge gerichteter Fragen war schuld an der Verwirrung in den Antworten. Erstens wurde gefragt nach dem „Zweck der Institution des Staates in der Ökonomie des historischen Geschehens im Hinblick auf die letzte Bestimmung der Menschheit"; zweitens kann die Frage darauf gerichtet sein, welchen Zweck ein konkreter Staat in der Geschichte gehabt habe, eine Frage, die zu gewisser Zeit in der Literatur einen breiten Raum einnahm. Diese beiden Fragen nennt Jellinek die nach dem „objektiven Zweck" des Staates, erstere die nach dem „universalen", letztere die nach dem „partikularen" Staatszweck. Er weist sie beide in das Gebiet metaphysischer Spekulation, die mit den uns zu Gebote stehenden Mitteln empirischer Forschung nicht zu beantworten sind. Deshalb haben die in dieser Richtung gehenden Untersuchungen, so beliebt und umfangreich sie auch zeitweise waren, niemals ernste wissenschaftliche Resultate gezeitigt. Sie können heute nur mehr historisches Interesse beanspruchen. Endlich ist noch drittens die Frage möglich, „welchen Zweck die Institution des Staates in einem gegebenen Zeitpunkt für die Eingegliederten und damit für die Gesamtheit besitze"; diese Theorien gehören der neueren, historisch denkenden Zeit an und sie allein geben uns eine der modernen Auffassung des Staates entsprechende Antwort. In ihren Grundlinien sind sie von Jellinek in einer das Problem abschliessenden Weise entwickelt worden.

Aus der Fragestellung ergibt sich schon, dass es sich hier um ein historisch-politisches Problem handelt, dass die Materie insbesondere keine juristische Behandlung zulässt.[2]) Für den juristischen Staatsbegriff ist es ganz gleichgültig, welche Aufgaben dem Staate zugesprochen werden. Daher ist es auch eine Verkennung des ganzen Problems, von „natürlichen" oder „notwendigen" Aufgaben des Staates zu sprechen, von Aufgaben also, die ihm von Natur aus ein für allemal als seinem Wesen entsprechend zukommen müssten. Solche Theorien kann man nur für einen Idealtypus des Staates aufstellen, was ja auch oft genug geschehen ist. Diese, nach der Jellinek'schen Terminologie „absoluten" Theorien setzen dem Staat einen Zweck, der für alle Zeiten und jede Form des Staates derselbe bleibt. Aber sie sind ebensowenig zu realisieren wie das Staatsideal. Ihnen gegenüber stehen die Theorien von den relativ-konkreten Staatszwecken, die auf die realen staatlichen Verhältnisse zurückgehen und die stets wechselnden tatsächlichen Umstände in Betracht ziehen. —

Ein Überblick über die Literatur der Frage zeigt, dass die Lehre vom Zweck des Staates zu verschiedenen Zeiten ein beliebtes Gebiet philosophischer, politischer und staatsrechtlicher Untersuchungen war. Man pflegte das Thema aber nicht gesondert, in monographischer Darstellung zu erörtern, sondern untersuchte es im Rahmen der staatsrechtlichen, naturrechtlichen, philosophischen und anderer Systeme; in den Lehrbüchern der Politik und Staatskunst nimmt die Erörterung bisweilen einen breiten Raum ein. Als Beweis für die verschiedene Bewertung und Betrachtungsweise des Problems dient, dass sich einerseits die Behauptung findet, ohne Erkenntnis der Zwecke könne das Wesen des Staates gar nicht begriffen werden, während andrerseits von einzelnen

[1]) Allgemeine Staatslehre (3. Aufl. 1914) S. 230 ff.

[2]) Vergl. die treffenden Bemerkungen bei Anschütz, Deutsches Staatsrecht, in v. Holtzendorffs Enzyklopädie der Rechtswissenschaft (6. Aufl.) II. S. 473.

Schriftstellern der Staatszweck überhaupt geleugnet wird. Zwischen diesen beiden Extremen finden sich alle Abstufungen mehr oder minder eingehender Behandlung der Frage je nach der Bedeutung, die ihr beigelegt wird.

In neuerer Zeit gelangte sie zu besonderer Blüte im Laufe des 18. Jahrhunderts; es war die eudaimonistisch-utilitarische Theorie, die Theorie des Polizeistaates, die auch praktisch von grosser Bedeutung wurde. Ihr folgte als Reaktion zu Ende des Jahrhunderts die Rechtstheorie, die nicht minder stark die politischen Gemüter beschäftigte. In der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts aber wird die Zweckfrage in der Literatur stark vernachlässigt; sie war, wie die allgemeine Staatslehre überhaupt, durch oberflächliche und dilettantenhafte Behandlung in Misskredit geraten; von Juristen wird sie nahezu gänzlich ignoriert, hingegen häufiger von Nationalökonomen in ihren Systemen erörtert.

Dieser Stand der Literatur enthebt mich der Aufgabe, hier ein besonderes Verzeichnis anzureihen. In den meisten Werken des 18. und 19. Jahrhunderts, die ein System der Politik, des Staatsrechts, der Rechtsphilosophie usw. enthalten, findet man auch ein Kapitel über den Staatszweck. Genannt sei hier nur die einzige Monographie, die meines Wissens über das Thema existiert:

Murhard, Der Zweck des Staates. Göttingen 1832.

Das Buch enthält die bis dahin erschienene Literatur sehr ausführlich, aber wenig übersichtlich. Im übrigen beschränke ich mich auf die Angabe der wichtigsten einschlägigen Werke im Text. —

Im folgenden wird zunächst ein geschichtlicher Überblick über die in den verschiedenen Zeitperioden entstandenen Zwecktheorien gegeben; daran schliesst sich eine Darstellung der einzelnen Theorien und eine kritische Würdigung der wichtigsten derselben; zum Schluss werden die dem modernen Staate und der neueren Forschung entsprechenden Zwecktheorien entwickelt.

## § 1. Historischer Überblick über die Zwecktheorien.

### 1. Plato. Aristoteles. Cicero.

Die Hellenen, die in ihren Staatswissenschaften über das Zeichnen von Idealstaaten eigentlich nicht hinauskamen, haben den Staaten auch ideale Zwecke gesetzt. Den grossen Philosophen, die sich mit diesen Problemen befassten, namentlich Plato und Aristoteles hat nicht nur der praktische Blick für die Bedürfnisse eines Staates vollständig gefehlt, sondern sie haben auch von Grund aus die Grenzen staatlicher Macht verkannt, ein Vorwurf, den man mit demselben Recht auch manchem führenden Geist späterer Jahrhunderte machen kann. Wären die der hellenischen Philosophie entstammenden Idealstaaten zu verwirklichen gewesen — woran ihre Konstrukteure allerdings selbst zweifelten —, so wären sie entweder polizeistaatähnliche, unter strengster Sittenordnung stehende, lediglich auf Selbsterhaltung bedachte Verbände geworden, oder aber, ihren transzendenten Zwecken entsprechend Heilsanstalten, Kirchen nach unseren heutigen Begriffen. Damit steht nicht im Widerspruch, dass sich in ihren Schriften mancher praktische Vorschlag findet, von denen einzelne mehr als zwei Jahrtausende später erst verwirklicht werden, wie z. B. das stehende Heer oder die allgemeine Schulpflicht des Platonischen Staates.

Platos Staatsideal, wie es in der Politeia gezeichnet ist, verdankt seine Gestalt den damals in Athen tatsächlich herrschenden politischen und sozialen Zuständen. Plato wollte zum Reformator seiner Vaterstadt werden, in der die Demokratie gründlich abgewirtschaftet hatte. Neben Luxus und Übermut herrschte Armut und Elend und die unmittelbare Ursache davon sieht Plato darin, dass der Staat über seine Grenzen hinausgegangen, dass er nicht Polis geblieben sei; mit dem steigenden Handel sei die Erwerbsbegierde im Lande gewachsen und damit seien die verderblichen Klassengegensätze entstanden, die sich mit den damaligen einfachen Lebensverhältnissen nicht mehr vereinbaren liessen. Politisch macht Plato für diese Zustände die demokratische Staatsform verantwortlich, die nach ihren Prinzipien keine sachverständige Leitung der Staatsgeschäfte verbürgen könne. „Wenn ein jeder berufen ist und sich für berufen hält, an den wichtigsten Entscheidungen des öffentlichen Lebens unmittelbar mitzuwirken, wenn die höchste und schwierigste aller Aufgaben, die Staatsleitung nicht durch sachkundig geschulte Männer, sondern von jedem Beliebigen gelöst werden soll, den Volksgunst und Vordringlichkeit emporheben, so ist ein Hin-

und Herschwanken des Staatsschiffes, dem der rechte Steuermann mangelt, unvermeidlich[3]) . . . . . Dazu kommt, dass die Demokratie den Bürger gewöhnt, sich um vielerlei Dinge zu kümmern, die ihn nichts angehen: er fängt an, in alles mögliche hineinzureden und sich ein Urteil darin anzumassen . . . . .“ So schildert W i n d e l b a n d[4]) Plato's Klagen über die Schäden der Demokratie. Dem so verkommenen Staatswesen tut eine gründliche Reform not, und diese nimmt Plato in der Politeia vor. Er will vor allem den Egoismus der Bürger, der sich in der Demokratie ausgebildet hatte, bekämpfen und die Individuen vollständig dem Staate unterordnen und in den Dienst der Gesamtheit stellen. Darin geht er aber so weit, dass der Einzelne vollkommen diesem den Staat beherrschenden Prinzipe zum Opfer fällt.

P l a t o lässt den Staat entstehen aus dem Streben des Individuums nach Unterstützung durch die Mitmenschen;[5]) er geht also aus von der Absicht der Menschen, einander das Leben zu erleichtern. Dieses Ziel ist aber mit der Gründung des Staates oder vielmehr der Gesellschaft bereits erreicht. Die Zwecke, die der fertige Staat verfolgt, sind viel höhere, ideale, er soll alle Menschen glücklich machen,[6]) und dies ist nur möglich durch Verwirklichung der Tugend. Der Staat will also die Bürger zur Tugend erziehen. Die zahlreichen Einzelvorschläge, die Plato nun bei der näheren Ausführung seines Idealstaates macht, wie Weiber- und Kindergemeinschaft, Aufhebung des Privateigentums u. s. f. sind hier nicht näher zu besprechen. Aber das ganze irdische Leben ist im Platonischen Staat schliesslich nur Vorbereitung für das Jenseits, wo die Tugend erst belohnt wird.

Dieselbe Aufgabe wie in der Politeia setzt P l a t o dem Staat in den „Gesetzen“; auch hier ist die allgemeine Glückseligkeit höchstes Ziel des Staates und auch hier hat der irdische Staat nur für das Jenseits vorzubereiten. Dabei sollen die staatlichen Gesetze im einzelnen so beschaffen sein, dass sie die starre Konservierung der herrschenden Einrichtungen verbürgen und jeden Fortschritt unmöglich machen. Alles Eindringen von Neuerungen aus dem Auslande soll verhindert werden, was natürlich wiederum nur unter äusserster Beschränkung der freien Persönlichkeit möglich ist. Plato schildert hier einen agrarischen Polizeistaat schlimmster Sorte, der unter dem Drucke der denkbar strengsten Sittenpolizei steht und auf Erden keine andere Aufgabe hat, als sich selbst zu erhalten.

Den in der „Politeia“ konstruierten Staat hält Plato selbst für ein nicht zu verwirklichendes Ideal, denn in den „Gesetzen“ sagt er von ihm, er eigne sich nur für Götter und Göttersöhne[7]); deshalb entwirft er hier den „zweitbesten“ und „drittbesten“ Staat, Entwürfe, die nach seiner Meinung auch von Menschen ausgeführt werden können.

Ähnliche ideale Aufgaben wie Plato stellt A r i s t o t e l e s seinem Staat; er geht bei der Betrachtung des Staates schon vom Zweck desselben aus, wie der Einleitungssatz seiner Politik zeigt und noch verschiedene Stellen des Werkes beweisen.[8]) „Die staatliche Gemeinschaft hat das sittlich-schöne Handeln zum Zweck und nicht bloss das Zusammenleben.“[9]) Nach der ihm eigenen hohen Meinung vom Wesen und Wirken des Staates schreibt er ihm allein die Macht zu, den Menschen über das Tier hinauszuheben. Nur im Staate kann der Mensch diese ethische Vollkommenheit erreichen, die, im Gegensatz zu Plato, nicht erst im Jenseits, sondern schon hier auf Erden verwirklicht werden soll. Wer ausserhalb des Staates lebt, ist entweder ein Tier oder ein Gott, ohne Staat ist der Mensch überhaupt nicht denkbar.[10]) Daher auch der so paradox klingende Aristotelische Satz: Der Staat war früher da als der Mensch.[11]) Der eigentliche Zweck des Staates liegt in

[3]) Welche hohe Meinung Plato von der Leitung eines Staates hat, geht unter anderm auch aus dem Dialog „Der Staatsmann“ hervor.

[4]) Platon, S. 150 f.

[5]) Politeia II. 11.

[6]) Politeia IV. 1.

[7]) Gesetze, V. 10.

[8]) Vergl. Politik I. 2; III. 6; III. 9.

[9]) Politik, III. 9. — Vergl. S i e b e c k , Aristoteles. S. 111. Z e l l e r , Die Philosophie der Griechen. II. 2. (3. Aufl.) S. 672 ff.

[10]) Ähnlich in neuerer Zeit D a h l m a n n, Die Politik I. S. 3: „. . . . . man kann nicht Volk ohne Staat sein.“

[11]) Politik I. 2.

der Glückseligkeit der Staatsbürger, Glückseligkeit aber besteht in der ungehemmten Betätigung der Tugend; diese in den Bürgern hervorzubringen ist die höchste Aufgabe des Staates.

Die teleologische Betrachtungsweise geht bei Aristoteles noch weiter als auf die staatliche Gemeinschaft als solche; er bringt auch die einzelnen Staatsformen unter diesen Gesichtspunkt, die er nach dem Zweck, den die Regierenden mit der Herrschaft verbinden, unterscheidet. Jene Monarchie, in der die Herrschaft zum allgemeinen Besten geführt wird, gehört zu den guten Staatsformen und heisst Königtum; jene hingegen, die der Monarch nur zu seinem eigenen Vorteil führt, ist eine schlechte Staatsform, eine Ausartung des Königtums, die Tyrannis. Ebenso ist die Herrschaft einer kleinen Zahl von Bürgern, wenn ihr Zweck das Beste des Staates und seiner Angehörigen ist, eine gute Staatsform, die Aristokratie, während ihre Ausartung, die Oligarchie, nur den Vorteil der Reichen im Auge hat. Endlich nennt Aristoteles die Regierung durch das gesamte Volk, solange sie das Gemeinwohl bezweckt, Politie, ihre Ausartung, die nur das Beste der Armen zum Ziel hat, Demokratie.[12]) Das gemeinsame Unterscheidungsmerkmal ist also der Zweck, den die Herrschenden mit der Regierung zu erreichen streben. Nur die salus publica kann Aufgabe eines gesunden Staatswesens sein, wie immer es regiert werde.

Plato und Aristoteles stimmen also darin überein, dass sie ihren Staaten ideale Zwecke setzen, im einzelnen aber weichen sie, zum Teil in wesentlichen Punkten, voneinander ab. Welch ausserordentlich weite und dabei unbestimmte Aufgabe sie aber dem Staate mit der Verwirklichung des Sittengesetzes stellen, darüber haben sie sich wohl kaum Rechenschaft gegeben.

Über Aristoteles kam die Staatslehre des klassischen Altertums nicht hinaus. Was andere griechische Philosophen und deren Schulen hier geleistet haben, enthält keine Weiterbildung der von den beiden hervorragenden Geistern begründeten Wissenschaft; insbesondere Aristoteles hat hier, ähnlich wie in den Naturwissenschaften durch seine für unerschütterlich geltende Autorität Jahrhunderte hindurch jeden Fortschritt gehemmt. Gerade in der Staatslehre zeigt sich diese verderbliche Wirkung sehr deutlich, denn seine Definitionen, Begriffsbestimmungen, Einteilungen usw. wurden zum Teil bis tief ins Mittelalter hinein kritiklos als nicht anzuzweifelnde Wahrheiten hingenommen.

Die Römer hinterliessen uns nur dürftige theoretische Betrachtungen über den Staat. Die einzige Staatsdefinition, die uns von ihnen erhalten ist, die Ciceros[13]) enthält kein teleologisches Merkmal. Zwar finden sich bei Cicero wie auch bei anderen Schriftstellern einzelne Andeutungen über den Staatszweck, aber ohne nähere Begründung und Ausführung; salus populi suprema lex[14]) galt als politisches Prinzip, mit dessen theoretischer Begründung man sich ebensowenig abgab wie mit der Bestimmung dessen, worin die salus populi bestehe; vielleicht kann man darin auch eine Bestätigung für den gesunden, politischen Sinn der Römer sehen, die wussten, dass eine Inhaltsbestimmung des Begriffes sich ins Grenzenlose verlieren müsse und keine praktische Bedeutung haben könne. Jedenfalls lässt sich aus dieser und anderen trivialen Wahrheiten weder bei Cicero noch sonst bei den Römern eine wissenschaftlich fundierte Ansicht über den Staatszweck herauslesen. Überdies standen sie zumeist allzusehr im Banne des Aristoteles, als dass sie selbständig originelle Ideen von wissenschaftlichem Wert hätten aufstellen können.

### 2. Augustinus. Thomas von Aquino.

Neue Ideen kamen in die staatswissenschaftliche Literatur durch die christlichen Schriftsteller. Dem Zweckproblem hat die christliche Theologie von vornherein grossen Wert beigelegt, was ja schon im Wesen einer Lehre liegt, die dem Jenseits so hohe Bedeutung beimisst.

Augustinus, dessen Lehre von der Unterordnung des Staates unter die Kirche für das ganze Mittelalter vorbildlich wurde, scheidet streng den irdischen vom himmlischen Staat und schreibt beiden ursprünglich getrennte Zwecke zu. Die civitas terrena, aus verbrecherischen Motiven entstanden, kennt als den ihr immanenten Zweck nur die felicitas terrena, die irdische Glückselig-

[12]) Politik, III. 7.

[13]) De rep I. 25.

[14]) Cicero, De legibus III. cap. 3. § 8. „militaie summum ius habento, nemini parento; ollis populi suprema lex esto" Ähnlich Ad Attikumm VIII. 11. § 1.

keit, der durch Friedensbewahrung erreicht wird. Die irdischen Staaten aber, die nur dieses Ziel verfolgen, müssen von Gott abfallen und zur civitas Diaboli werden, die niemals Frieden und Glückseligkeit erreichen kann und am Ende aller Tage in die Hölle fahren wird. Davor kann der irdische Staat nur bewahrt werden, wenn er sich in den Dienst der Kirche, der civitas coelestis stellt und dieser dient. So gibt es zwei Sorten von Staaten, charakterisiert durch ihre Ziele.[15]) Der Staat, der nicht zu einem latrocinium, zu einem Raubnest werden will, muss sich auf die Kirche stützen und nach ihren Vorschriften sein Handeln bestimmen; dann, sagt er, sind die christlichen Kaiser glücklich zu nennen, „si suam potestatem ad Dei cultum maxime dilatandum majestati eius famulam faciunt; si Deum timent, diligunt, colunt; si plus amant illud regnum, ubi non timent habere consortes . . . ."[16])

Der bedeutendste mittelalterliche Schriftsteller auf diesem Gebiet, Thomas von Aquino, weicht mit seiner Auffassung des Staates in einzelnen wesentlichen Punkten von der älteren Doktrin ab. Er erklärt den irdischen Staat nicht, wie Augustinus, für ein Erzeugnis der Sünde, sondern sieht in ihm ein mit Naturnotwendigkeit entstandenes Gebilde,[17]) veranlasst durch die humana indigentia, die gegenseitige Bedürftigkeit der Menschen; darin ist Thomas mit Aristoteles einig. Es ist die irdische Bestimmung des Menschen, gesellig zu leben, Gott hat ihn so geschaffen, er kann nicht anders.[18]) Und selbst im Stande der Unschuld, wenn ihn die Menschen sich bewahrt hätten, wäre das dominium politicum, das staatliche Regiment entstanden.

Wie diese psychologische Rechtfertigung des Staates bei Thomas von Aquin offenbar auf Aristoteles beruht, so auch seine Lehre vom Zweck des konkreten Staates. Sein Zweck soll sein, die Menschen zur Glückseligkeit zu führen, die nur erreicht werden kann durch Betätigung der Tugend. In einem wichtigen Punkte aber weicht der Aquinate vom Stagiriten ab und erinnert an Plato, indem er, im Banne der christlichen Theologie stehend, den Staat als Mittel für die transzendente Bestimmung des Menschen ansieht. Er verlegt also den letzten Zweck des Staates ins Jenseits, analog dem überirdischen Endziel des Individuums, das gleichfalls im Jenseits liegt und in der Anschauung Gottes besteht.[19]) Damit wird dem Staat eine religiöse Aufgabe gestellt, er wird ebenso wie der Platonische Staat zur Kirche. Im Gegensatz zu letzterem aber verliert er seine Selbständigkeit, denn nicht mehr er selbst soll sich seine Sittengesetze geben können, sondern die christliche Kirche diktiert sie ihm. In dieser Thomistischen Forderung spiegelt sich die ganze Herrschsucht der mächtig gewordenen katholischen Kirche wieder.[20]) Nach Gregor VII. ist das Herrschen der weltlichen Fürsten ein todeswürdiges Verbrechen.

Dass dieser Staatszweck absolut sei, für alle Staaten und alle Zeiten derselbe, entspricht dem theologischen Charakter dieser Staatslehre und dem katholischen Staatsideale, dem Weltstaat unter päpstlicher Herrschaft. Es soll ein Universalstaat im extremsten Sinne des Wortes sein, denn er umfasst nicht nur das Diesseits, sondern auch das Jenseits und beherrscht nicht nur die gegenwärtig lebenden, sondern auch die gewesenen und alle zukünftigen Menschen.[21]) Somit geht die Thomistische Konstruktion noch weit über die katholische Auffassung der Zwei-Schwerter-

[15]) De civitate Dei. XV. c. 2.

[16]) De civ. Dei. V. c. 24. — Vergl. über die verschiedenen Auffassungen der beiden Staaten des Augustinus neuestens Scholz, Glaube und Unglaube in der Weltgeschichte. (Leipzig, 1911) S. 70, 83 ff.

[17]) Summa theologiae I. I. qu. 96. art. 4: „. . . . . homo naturaliter est animal sociale."

[18]) De regimine principum ad regem Cypri I. 1: „Naturale autem est homini, ut sit animal sociale et politicum, in multitudine vivens, magis etiam quam omnia alia animalia: quod quidem naturalis necessitas declarat. Aliis enim animalibus natura praeparavit cibum, tegumenta pilorum, defensionem: ut dentes, cornua, ungues vel saltem velocitatem ad fugam. Homo autem institutus est nullo horum sibi a natura praeparato, sed loco omnium ei data est ratio . . . . . Est igitur homini naturale, quod in societate multorum vivat."

[19]) De reg. princ. I. 14. — Vergl. Vilmain, Die Staatslehre des Thomas von Aquino im Lichte moderner politisch-juristischer Staatsauffassung. (Leipzig 1910) S. 44 f. Froschammer, Die Philosophie des Thomas von Aquino. S. 484 ff. J. J. Baumann, Die Staatslehre des h. Thomas von Aquino.

[20]) Vergl. Friedberg, Die Grenzen zwischen Staat und Kirche I. S. 35 ff.

[21]) Vilmain, a. a. O. S. 141. — Über ähnliche Ausführungen an anderen Stellen bei Thomas vergl. Baumann, a. a. O. S. 107 ff.

Theorie, die sie übrigens gänzlich ignoriert, hinaus. Dass die diesem Idealgebilde zugesprochenen Aufgaben mit den Aufgaben eines irdischen Staates so wenig zu tun haben wie dieses Gebilde selbst mit dem Staat, ist klar, und die Geschichte hat gezeigt, wie wenig Erfolg alle Versuche auf praktische Durchführung eines derartigen Staates haben. Die katholische Forderung an den Staat, die Sittlichkeit in ihrem Sinne zu verwirklichen, wird aber von der Kurie heute noch festgehalten, weil dies eben im System des Katholizismus begründet ist.

### 3. Das Naturrecht.

Eine grosse Rolle spielt der Staatszweck im Naturrecht gemäss seiner ganzen Konstruktion des Staates als Resultat eines Vertrages, denn Verträge schliesst der Mensch nicht zwecklos. Der Zweck, aus dem Naturzustand herauszukommen, genügt aber für sich allein nicht, man verfolgt vielmehr mit der Vertragsabschliessung das Ziel, gewisse von vornherein bekannte und berechnete Zustände herbeizuführen. So sind mit der Gründung des Staates für die Naturrechtler auch schon die Zwecke desselben gegeben. Aber nur in der Beseitigung des status naturalis oder des bellum omnium contra omnes stimmen die Vertreter der naturrechtlichen Theorien überein, in ihrer Konstruktion der Staaten und den diesen gestellten Aufgaben weichen sie bedeutend von einander ab, oft auf Grund ihrer politischen Anschauungen.

Anknüpfend an die Beseitigung des Naturzustandes, wie immer dieser beschaffen sei, stellen sie von Hugo Grotius an in der Regel den Frieden und die Sicherheit des Einzelnen als ersten Zweck des Staates hin. Pacem et securitam communem habe der Staat zum Zweck, sagt Pufendorff und seine Schule. An diese Theorie vom Sicherheitszweck, die übrigens nicht von den Naturrechtlern entdeckt wurde, sondern wie das Naturrecht überhaupt, schon im Altertum zu finden ist,[21a]) knüpft später die Lehre vom Rechtszweck an. Mit dem dürftigen Sicherheitszweck allein begnügen sich die Naturrechtler allerdings in der Regel nicht, die meisten fügen noch weitere Zwecke hinzu, wobei ihre politischen Anschauungen oder die sozialen Verhältnisse, unter denen sie lebten, bisweilen von ausschlaggebender Bedeutung waren.

So ist bei Spinoza neben Frieden und Sicherheit des Lebens die Verwirklichung der geistigen Freiheit durch die Gesellschaft Zweck des Staates.[22]) Für Locke ist die Bewahrung der angeborenen Freiheit und die Erhaltung des Privateigentums Staatszweck. Seit Locke ist der Staat wiederholt als eine Schutzanstalt der menschlichen Rechte aufgefasst worden, mit der Garantierung von Sicherheit, Freiheit und Eigentum seien seine Aufgaben erschöpft. In derselben Richtung bewegen sich mit verschiedenen Modifikationen die Theorien der Physiokraten, mit Quesnay an der Spitze, unzweifelhaft von Locke beeinflusst. Dass auch hier Spuren einer eudaimonistischen Theorie wiederholt zu finden sind, liegt im Wesen dieser populären und auf den ersten Blick einleuchtenden Lehre. Um die Menschen zum Wohle und zur Glückseligkeit zu führen, muss der Staat vor allem für Sicherheit sorgen, andernfalls bestünde ein fortwährender Krieg zwischen den Menschen und somit ein unerträglicher Zustand; liberté, propriété, sûreté ist die Formel, in die die Physiokraten den Staatszweck zusammenfassen.[23])

Die Theorie vom Sicherheitszweck hat lange Zeit die Geister der verschiedenen Richtungen aller Nationen beherrscht und bis zu einem gewissen Grade geeinigt. Im einzelnen weist aber die Lehre zahlreiche Abarten auf. Nennt David Hume[24]), ähnlich wie Pufendorff nur Frieden und Ordnung als Staatszweck, so Blackstone[25]) neben Leben, Freiheit und Eigentum noch ein ganzes System von Neben- und Hilfsrechten, die der Staat zu schützen habe. Am krassesten aber kommt diese Schutzidee wohl bei Schlözer zum Ausdruck, der sagt: „Der Staat ist eine Erfindung: Menschen machten sie zu ihrem Wohle, wie sie Brandkassen erfanden."[26])

[21a]) So z. B. sehr klar bei Epikur. Vergl. Zeller, a. a. O. III. 1. S. 455 f.
[22]) Abhandlung vom Staate V. Kap. § 2.
[23]) Vergl. Güntzberg, Die Gesellschafts- und Staatslehre der Physiokraten. S. 75 f.
[24]) Original Contract. Essays and treatises II. No. 12.
[25]) Commentaries. I. I. Buch 1 Kap.
[26]) Allgemeines Staatsrecht und Staatsverfassungslehre (Göttingen 1793) S. 3.

Der naturrechtliche Staat, der aus den einzelnen Menschen, den sozialen Atomen, mechanisch zusammengesetzt ist, steht in schroffem Gegensatz zum antiken Staat; er war nur des Menschen wegen vorhanden und hatte keine andere Aufgabe als seinen Gliedern ein sicheres und behagliches Privatleben zu gewähren. Mit Recht hat ihn Lassalle einem Nachtwächter verglichen, der nichts zu tun hat, als aufzupassen, ob nirgends eingebrochen wird.

Hat die naturrechtliche Lehre den Staatszweck zu sehr eingeengt, so dehnte ihn die eudaimonistisch-utilitarische Theorie ins Schrankenlose aus. Als Reaktion folgte auf sie eine abermals zu weit gehende Beschränkung durch die Rechtstheorie. Diese wichtigen Lehren so wie einige neue und alte, die zu neuer Blüte kamen, sind im folgenden noch näher zu untersuchen. Erst nach Überwindung der spekulativen Methode in den Staatswissenschaften, die sich stets an einen Idealstaat klammerte und die tatsächlichen Verhältnisse nicht berücksichtigte, wandte man sich den realen Verhältnissen und bestehenden Staaten zu, um nach ihren Aufgaben zu forschen.

## § 2. Die einzelnen Zwecktheorien.

### 1. Die eudaimonistisch-utilitarische Theorie.

Die eudaimonistisch-utilitarische Theorie sagt, der Staat habe den Zweck, für das allgemeine Beste seiner Glieder zu sorgen. Der Satz enthält, wie es auf den ersten Blick scheint, eine banale Selbstverständlichkeit; tatsächlich ist er allen Zeiten wohl bekannt und in allen Schulen mit grösserer oder geringerer Deutlichkeit zu finden. Die allgemeine Wohlfahrt kann als Zweck auch mit allen anderen Zwecken verbunden und alle anderen können diesem einen, höchsten Zweck untergeordnet werden. Glückseligkeit soll der Staat nach Plato und Aristoteles nicht minder bezwecken wie nach Cicero, der christlichen Lehre, nach Hobbes[27]) und vielen anderen. Aber im 18. Jahrhundert findet die Lehre zum erstenmal gründliche Bearbeitung und eine Formulierung, die sie zur höchsten Blüte bringt. Der Wohlfahrtszweck wird gegenüber allen anderen Staatstätigkeiten derartig in den Vordergrund gerückt, dass ihm überhaupt das gesamte Handeln des Staates untergeordnet und alles nur im Hinblick auf diesen obersten Zweck geübt wird. Die Theorie ist im extremen Sinn expansiv, d. h. sie steigert die Macht des Staates ins Ungemessene, denn ihm allein kommt die Entscheidung darüber zu, was zum Wohle der Gesamtheit sei und was nicht. So wird die Lehre zum Evangelium für den absoluten Staat, für die absolute Monarchie sowohl wie für die Demokratie.

Ihre Formulierung im 18. Jahrhundert knüpft man in der Regel an den Namen Christian Wolff, der einer ihrer wärmsten Verteidiger ist. Er vertritt die extremste Form der Wohlfahrtstheorie, die sich durch seine sämtlichen staatswissenschaftlichen Werke hindurchzieht. Er führt den Gedanken, dass das allgemeine Wohl alle Handlungen der Staatsbehörden zu bestimmen habe, bis in die kleinsten und nebensächlichsten Angelegenheiten durch und rechtfertigt jeglichen Eingriff des Staates in das Privatleben der Untertanen. Am eingehendsten befasst er sich damit in seiner „Politik".[28]) Die Untertanen haben unbedingt zu gehorchen, denn sie sind prinzipiell beschränkt von Verstand und können insbesondere das allgemeine Beste vom eigenen Wohl nicht unterscheiden. „Und ist der Gehorsam um so viel mehr nöthig, weil die Unterthanen nicht immer in dem Stande sind, zu urtheilen, was zum gemeinen Besten gereichet, weil sie von der Beschaffenheit des gantzen gemeinen Wesens und seinem wahren Zustande nicht genugsame Erkäntnis haben. Sie urtheilen gemeiniglich bloss darnach, ob es ihnen vortheilhafft sey, was befohlen wird, oder nicht. Allein es pfleget gar offt zu geschehen, dass dem gantzen gemeinen Wesen erspriesslich ist, was einem oder dem andern von den Unterthanen nachtheilig befunden wird. Im gemeinen Wesen aber muss die gemeine Wohlfahrt der besonderen vorgezogen werden."[29]) So begründet Wolff die Omnipotenz des Staates aus seinem Zweck. Er musste auf Grund seiner Auffassung vom Staat und der Gesellschaft zu dieser Zwecktheorie kommen. „Wenn Menschen", sagt er an einer

[27]) De cive. XIII. 2, 3, 6.

[28]) Vernünfftige Gedancken von dem gesellschafftlichen Leben der Menschen und insonderheit dem gemeinen Wesen. (1725).

[29]) A. a. O. § 433. Vergl. ferner § 218.

anderen Stelle desselben Werkes[30]), „mit einander eines werden, mit vereinigten Kräften ihr Bestes worinnen zu befördern; so begeben sie sich mit einander in eine Gesellschaft. Und demnach ist die Gesellschaft nichts anderes als ein Vertrag einiger Personen mit vereinigten Kräften ihr Bestes worinnen zu befördern . . . . . Da wir nun diese Wohlfahrt durch die Gesellschaft zu erhalten gedencken; so ist die Absicht der Gesellschaft und die Gesellschaft ein Mittel, die gemeine Wohlfahrt zu befördern . . . ." Und dieses Prinzip führt Wolff im einzelnen durch. Die Regierungsgewalt, die, wie er ausdrücklich sagt,[31]) „nichts anderes ist, als patrimoniale Gewalt, besitzt die unbeschränkte Macht, nach freiem Ermessen, das allgemeine Beste zu verwirklichen".

Die staatliche Fürsorge hat demnach keine Grenze; unter dem Deckmantel der Wohlfahrtsförderung kann der Staat jeden Eingriff in die Freiheit des Individuums vornehmen, wobei es ihm auf das Wohl oder Nichtwohl des Einzelnen gar nicht ankommt. Vieles von dem, was Wolff vorschlägt, ist heute tatsächlich zu staatlicher Tätigkeit geworden, aber der heutige Staat treibt keinen solchen Missbrauch mit dem Wohlfahrtszweck; Wolffs Wohlfahrtstheorie enthält eine völlige Vernichtung der individuellen Freiheit.

Neben Wolff findet sich noch eine grosse Zahl Vertreter dieser Lehre in der zweiten Hälfte des 18. und auch noch in den ersten Dezennien des 19. Jahrhunderts; einer der hervorragendsten ist Justi[32]), der in mancher Beziehung weniger doktrinär ist als Wolff und die Grenzen staatlicher Macht richtiger beurteilt. Achenwall,[33]) A. L. Schlözer,[34]) Sonnenfels,[35]) u. a. sind in verschiedenem Masse Anhänger der Wohlfahrtstheorie.[36])

In dieser Theorie fand der Polizeistaat des 18. Jahrhunderts eine mächtige Stütze. Wolff war der „offizielle Staatsphilosoph" Friedrichs d. Gr., unter dessen Regierung die unumschränkte Macht des Staates in voller Blüte stand. Dem Untertanen kommen keine Rechte zu gegenüber dem Monarchen, infolgedessen gibt es auch keinen Missbrauch fürstlicher Gewalt; was der Fürst befiehlt, ist Gesetz. Aus physischen Gründen, weil er nicht alles selbst besorgen kann, bedient er sich der Beamten als Gehilfen, die, innerhalb ihrer Kompetenz, Fürsten im kleinen sind.[37]) Im einzelnen finden die eudaimonistischen Lehren in zahlreichen Polizeistrafgesetzbüchern der damaligen Zeit ihre praktische Anwendung.

Aber nicht nur für die Monarchie, auch für die absolute Demokratie ist die eudaimonistische Lehre die gegebene Zwecktheorie. Die französischen Kommunisten, Babeuf und seine Schule beriefen sich auf das allgemeine Wohl als Staatsaufgabe nicht minder als die modernen Utopisten es mit ihrer staatslosen Gesellschaft tun. In der Demokratie tritt an die Stelle des unbeschränkten Fürsten die Majorität, die unter Berufung auf den Staatszweck in genau der gleichen Weise wie ein absoluter Monarch alle individuelle Freiheit vernichten kann. Man denke an die Schreckensherrschaft des Comité du salut public unter Robespierre und die wahnsinnigen Polizeigesetze des Konvents. Alles geschah unter Berufung auf das allgemeine Wohl, das als Prinzip auch in die vom Konvent beschlossene zweite französische Verfassung aufgenommen wurde: „Le but de la société est le bonheur commun."[38])

Die Überspannung der Wohlfahrtstheorie hat auch auf wirtschaftliche Lehren ihren Einfluss geübt. Die Vertreter des sogenannten Manchestertums verlangten, der Staat solle sich sämtlicher Eingriffe in die wirtschaftliche Tätigkeit des Individuums enthalten und sich lediglich auf die Gesetzgebungstätigkeit beschränken. Von dieser Lehre wird als erste Aufgabe des Staates die Durchführung vollständiger wirtschaftlicher Freiheit der Bürger verlangt. Unter der Führung von A. Smith, der zweifellos, ebenso wie die französischen Vertreter dieser Lehre von Locke

[30]) §§ 2 ff.
[31]) §§ 266, 435. Vergl. ferner die §§ 383, 384, 389, 392 u. a.
[32]) Grundsätze der Policeywissenschaft. (3. Aufl. 1782).
[33]) Die Staatsklugheit nach ihren ersten Grundsätzen entworfen. (1761).
[34]) Allgemeines Staatsrecht und Staatsverfassungslehre. (1793).
[35]) Handbuch der inneren Staatsverwaltung. (1798).
[36]) Weitere Vertreter der Wohlfahrtstheorie bei Murhard, a. a. O. S. 168 ff.
[37]) Vergl. O. Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht. (2. Aufl. 1914) I. S. 40 ff.
[38]) Verfassung vom 24. Juni 1793, Art. 1.

stark beeinflusst ist,[39]) überschritt jedoch diese Bewegung in England alle Grenzen. Der Staat sollte nicht nur keine sozialpolitischen Gesetze wie die über Kinderarbeit in den Fabriken u. dergl. mehr erlassen, sondern selbst die Errichtung staatlicher Schulen und der Schulzwang werden als unberechtigter Eingriff in die Privatrechtssphäre des Individuums angesehen. Ein Beweis dafür, welch grossen Einfluss diese Theorie erlangte, ist, dass die Engländer noch 1847 die Deutschen höhnten, weil sie sich die allgemeine Schulpflicht gefallen lassen.[40])

### 2. Die ethische Theorie.

Sittliche Eudaimonie ist der Staatszweck bei den alten Hellenen. Da Staats- und Kultverband bei ihnen zusammenfielen, lässt sich die Entstehung dieser Lehre in der griechischen Polis nicht schwer erklären. Sie ist aber im 19. Jahrhundert in einer merkwürdigen Art erneuert worden und zwar zweimal in verschiedener Form, einmal von Hegel, dann von Stahl.

Für Hegel ist der Staat die höchste Form der objektiven Sittlichkeit. „Der Staat ist die Wirklichkeit der sittlichen Idee."[41]) „Der Staat ist als die Wirklichkeit des substantiellen Willens .... das an und für sich Vernünftige. Diese substantielle Einheit ist absoluter, unbewegter Selbstzweck, in welchem die Freiheit zu ihrem höchsten Recht kommt, so wie dieser Endzweck das höchste Recht gegen die Einzelnen hat, deren höchste Pflicht es ist, Mitglieder des Staates zu sein."[42]) Die Staaten sind nach Hegel nur Werkzeuge des Weltgeistes, die unbewusst ihre Aufgabe, den Weltgeist auf eine höhere Stufe der Entwicklung zu heben, erfüllen. Die höchste Entwicklungsstufe wird zu Zeiten von einzelnen Völkern erreicht, die aber, wenn ihre Zeit vorüber ist, ihre Rolle in der Weltgeschichte ausgespielt haben. Diese Theorie von der Sittlichkeit und zwar von der aus der Vernunft abgeleiteten Sittlichkeit ist nichts anderes als der in modernes, philosophisches Gewand gekleidete Aristotelische Gedanke, dass der Mensch nur im Staate möglich sei.

Gibt bei Hegel die Vernunft den Masstab dafür, was als sittlich anzusehen sei, so nimmt eine andere Richtung derselben Zwecktheorie die Religion als Basis für die Beurteilung des Sittlichen. Der Begriff des Sittlichen muss dann natürlich jeder beliebigen Religion entlehnt werden können. Dass die katholische Kirche im Mittelalter die Staaten dazu zwang, ihre religiösen Forderungen in die Tat umzusetzen, liegt im System des Katholizismus, wie er von Augustinus an ausgebildet wurde, begründet. Aber auch der Protestantismus hat vereinzelt Versuche in dieser Richtung unternommen. Der namhafteste theoretische Vertreter des protestantischen Gedankens ist Julius Stahl. Er stützt sich auf die Worte der heiligen Schrift als nicht anzuzweifelnde Wahrheiten und versuchte von dieser Basis aus die göttliche Institution des Staates zu beweisen. Die ganze legitime Ordnung des Staates hat nach Stahl ihre bindende Macht daher, dass das Ansehen des Staates auf Verordnung Gottes beruhe. „Von sich selbst," sagt er,[43]) „kann kein Mensch obrigkeitliche Gewalt über andere Menschen haben, auch nicht die Sämtlichen über den Einzelnen. Noch auch können die Menschen durch Vertrag obrigkeitliche Gewalt gründen, da sie über ihr Leben und über ihre Freiheit nicht verfügen, daher nicht jemandem Gewalt einräumen können. Das ist das göttliche Recht der Obrigkeit." Von dieser Grundanschauung aus ist auch verständlich, wie der Verfasser dem Staate folgende Aufgaben stellen kann:[44]) „Es ruht aber auch der Beruf des Staates auf dem Dienste Gottes. Es ist Gottes Gebot, für das Gemeinleben — Gerechtigkeit, Zucht, Sitte —, das er handhaben, es ist Gottes Herrschaft, die er aufrichten soll. Die Obrigkeit ist nach dem Ausspruche der h. Schrift (Röm. 13) nicht bloss von Gott verordnet, sondern sie ist auch Gottes Dienerin (θεοῦ διάκονος, dei minister) ..... Die Obrigkeit ist darum von Gott nicht bloss in dem allgemeinen Sinne, wie alle Rechte von Gott sind, sondern in ganz spezifischem Sinne, dass es das Werk Gottes ist, das sie versieht. Sie übt ihr Recht nicht bloss nach Gottes Ordnung, wie auch der Eigentümer, der Vater, sondern sie übt es für Gottes Ordnung.

[39]) Vergl. Jellinek, Allgemeine Staatslehre, S. 247 f.
[40]) Treitschke, Politik, I. S. 80.
[41]) Grundlinien der Philosophie des Rechts. § 257.
[42]) Ebenda § 258.
[43]) Die Philosophie des Rechts. (1856) II. 2. S. 176.
[44]) Ebenda, S. 179 f.

Es ist nicht ein blosses eigenes Recht, ein eigener Besitz, sondern eine göttliche Mission. . . . . Es ist aber danach auch der Zweck des Staates nicht bloss eine Erfüllung sittlicher Ordnungen, sondern auch im Dienst und Gehorsam gegen die Person Gottes und die Aufrichtung eines Reiches zur Ehre Gottes, und also sollen Obrigkeit und Volk ihn betrachten."[45])

In dieser Vermengung von Geistlichem und Weltlichem liegt dieselbe Forderung, die im Mittelalter von der katholischen Kirche an den Staat gestellt wurde, nämlich dass er ein christlicher Staat sein solle; Verwirklichung der christlichen Lehren soll sein Zweck sein. Darin liegt keine wissenschaftliche Forschung, nicht einmal eine wissenschaftliche Überzeugung, sondern nichts weiter als ein Glaubensbekenntnis, das jeglichen Beweises unfähig ist.

### 3. Die Rechtstheorie.

Die Rechtstheorie kann man, wie bereits einmal kurz erwähnt, als Reaktion auf die die Staatsgewalt schrankenlos erweiternde Wohlfahrtstheorie ansehen; sie ist ein Protest gegen die Allgewalt des Staates und will dem Staatszweck enge und scharfe Grenzen ziehen. Zur Zeit des absoluten Regimes war die Teilnahme am politischen Leben im Staate auf eine verschwindend kleine Zahl von Individuen beschränkt, für welche es gegenüber dem Untertanen so gut wie keine Rechtsschranken gab; die grosse Masse der Bevölkerung war also der Willkür der Herrschenden schlechthin preisgegeben. Dies musste um so drückender empfunden werden, als unter dem Einfluss der Wohlfahrtstheorie die allumfassende Tätigkeit des Staates eine weitgehende Bevormundung des Volkes einführte und die persönlichen Angelegenheiten der Individuen in den Bereich staatlicher Fürsorge zog. So war das Postulat der Rechtstheorie, das staatliche Handeln in feste Grenzen zu bannen, durchaus berechtigt und man erwartete von seiner Erfüllung die Überwindung der bedrückenden Polizeigewalt. Die neue Formulierung der Rechtstheorie, die sich allerdings in ihren Anfängen bis ins Altertum zurückverfolgen lässt, hat also in bewusstem Gegensatz zur Wohlfahrtstheorie stattgefunden. Dies zeigt sich schon darin, dass alle Vertreter derselben die Wohlfahrtstheorie bekämpfen, sie als völlig ungeeignet darstellen und durch die Rechtstheorie abgelöst sehen wollen.

Die Theorie sagt, Zweck des Staates sei es, das Recht zu verwirklichen, der Staat solle Rechtsstaat sein und sich um die Glückseligkeit des Einzelnen in keiner Weise kümmern.

Dass die Verwirklichung des Rechts eine der Staatsaufgaben sei, ist wiederholt auch von anderen Theorien anerkannt worden, aber sie wurde nie besonders hervorgehoben. Cicero nennt sie neben der salus populi und wenn die Naturrechtslehrer schon im 17. Jahrhundert die Sicherheit als Entstehungsursache und Zweck des Staates angeben, so war damit auch die Rechtssicherheit, der Rechtsschutz gemeint. So hebt, wie erwähnt, Locke den Schutz der Privatrechtssphäre besonders hervor.

Als bedeutendster Vertreter der neu formulierten, extremen Rechtstheorie gilt Kant. Er erklärt das Glückseligkeitsprinzip für verderblich und verwerflich, weil es, wie man am Polizeistaat sieht, zur Willkürherrschaft führen muss, denn der Souverän will das Volk nach seinen Begriffen glücklich machen und wird zum Despoten, das Volk aber, das sich den Anspruch auf eigene Glückseligkeit nicht nehmen lassen will, wird zum Rebellen. Er definiert den Staat als „die Vereinigung einer Menge von Menschen unter Rechtsgesetzen";[46]) das Gesetz habe nur den Zweck, ein geordnetes Zusammenleben der Menschen zu gewährleisten.

Neben Kant treten noch zahlreiche hervorragende Schriftsteller jener Zeit energisch für den Rechtszweck zur Bekämpfung des Polizeistaates ein, unter ihnen Fichte,[47]) W. v. Hum-

[45]) Vergl. ferner von Stahl: Der christliche Staat. (2. Aufl. 1858) z. B. S. 29: „Dies ist das Wesen des christlichen Staates. Er ist die Ordnung des öffentlichen Zustandes, wie ein christliches Volk sie als Anforderung erkennt und wie sie aus dem Geiste eines christlichen Volkes hervorgeht . . . . . Das Christentum ist ihm Norm und Grundlage und ist ihm Zweck."

[46]) Metaphysische Anfangsgründe der Rechtslehre. § 45.

[47]) Grundlage des Naturrechts nach den Prinzipien der Wissenschaftslehre. (1796). I. Teil, III. Hauptstück 3. Kap. § 16.

bold t[48]), A. Feuerbach[49]). Letzterer sagt:[50]) „Wir treten in den Staat nicht um der Glückseligkeit, sondern um der Gerechtigkeit willen. . . . . Denn Glückseligkeit kann nie der Zweck einer bürgerlichen Gesellschaft sein, weil sie nie diesen Zweck erreichen kann." Humboldt betont besonders die durch den Staat nach allen Richtungen zu gewährende Sicherheit. Erwähnt sei ferner Th. Schmalz:[51]) „Die Sicherheit ihrer angebornen und erworbenen Rechte vereinigt die Menschen in bürgerliche Gesellschaft. Die Sicherheit ist der einzige Zweck dieser Gesellschaft." Nach Zachariae[52]) sollen die Menschen trachten, dass Gerechtigkeit unter ihnen herrsche. Aretin[53]) erklärt, Rechtsherrschaft und Wohlfahrt seien zwei Staatszwecke, die einander aufheben, man könne also nicht beides vom Staate verlangen. „Die Rechtsherrschaft vom Staate verlangen, heisst ihn verpflichten, die Rechte jedes Einzelnen zu schützen und zu achten, die Wohlfahrt von ihm verlangen, heisst ihn auffordern, die Rechte der Einzelnen zu verletzen . . . . ." Ahrens[54]) nennt das Recht die „Fundamentalidee, welche dem Ursprung und Entfaltungsprozesse des Staats vorsteht".[55]) Ähnlich Welcker.[56])

Allen Vertretern der Rechtsidee ist gemeinsam, dass sie die fürsorgende Tätigkeit des Staates auf ein Minimum reduzieren wollen: der Rechtszweck allein soll die staatliche Tätigkeit bestimmen. Die Vertreter des Liberalismus im 19. Jahrhundert haben diese Theorie zwar etwas abgeschwächt, lassen aber immerhin nur das Notwendigste an fürsorgender Tätigkeit des Staates zu.

In neuerer Zeit wird mit dem Worte „Rechtsstaat" noch ein anderer Sinn verbunden; man meint damit nicht so sehr den Zweck des Staates als vielmehr dessen inneren Ausbau, namentlich die Bindung der staatlichen Verwaltungstätigkeit an Gesetze, die für alles Handeln des Staates zugleich Schranke sein sollen; nicht mehr die Zweckmässigkeit allein, sondern auch das Recht soll für die Verwaltung massgebend sein. Auch diese Formulierung des Begriffes ist nicht neu; die „Herrschaft des Gesetzes" ist vielmehr eine Forderung, die seit Hobbes[57]) und Rousseau[58]) wiederholt in der Literatur gestellt worden ist; in neuerer Zeit haben sich namentlich Juristen der Frage zugewandt.[59]) —

### 4. Relative Zwecktheorien.

Sehr mannigfaltig sind die relativen Zwecktheorien, die von Juristen und Philosophen, in neuerer Zeit auch von Nationalökonomen aufgestellt wurden; sie tragen der Zeit und dem ein-

[48]) Ideen zu einem Versuche, die Grenzen der Wirksamkeit des Staats zu bestimmen.

[49]) Anti-Hobbes, oder über die Grenzen der höchsten Gewalt und das Zwangsrecht der Bürger gegen den Oberherrn. (1797).

[50]) Anti-Hobbes. S. 74.

[51]) Erklärung der Rechte des Menschen und Bürgers. (1798) S. 114 f.

[52]) Vierzig Bücher vom Staate. I. (1820) S. 212 vergl. ferner S. 230 ff.

[53]) Staatsrecht der konstitutionellen Monarchie II. 1. (1827) S. 178 f.

[54]) Das Naturrecht. (2. Aufl. 1846) S. 118.

[55]) Vergl. ferner Eötvös, Der Einfluss der herrschenden Ideen des 19. Jahrhunderts auf den Staat. II. S. 97 ff., der Sicherheit als Staatszweck angibt, darunter aber sehr Verschiedenes versteht. — Weitere Literatur über den Rechtszweck bei Zachariae, Deutsches Staats- und Bundesrecht I. (1853) S. 39.

[56]) Art. „Staatsverfassung" in v. Rotteck u. Welcker's Staatslexikon. XII. (1848) S. 366.

[57]) De cive, XIII. 15: „Libertas civium non in eo sita est, ut legibus civitatis exempti sint, vel ut ii, qui civitatis summam potestatem habent, non possint leges ferre quascunque volent. Sed quoniam omnes motus et actiones civium legibus nunquam circumscriptae sunt, neque circumscribi propter varietatem possunt, necesse est, ut infinita pene sint, quae neque jubentur, nequ· prohibentur; sed facere vel non facere suo quisque arbitrio potest . . . . . ." Ferner: Leviathan II. 21 (A. R. Waller Cambridge, 1904) S. 155: „As for other Lyberties, they depend on the Silence of the Law. In cases where the soveraign has prescribed no rule, there the Subject hath the Liberty to do, or forbeare, according to his own discretion."

[58]) Contrat social II. 6. Insbesondere: „J'appelle donc république tout Etat, régi par des lois, sous quelque forme d'administration que ce puisse être: car alors seulement l'intérêt public gouverne, et la chose publique est quelque chose. Tout gouvernement légitime est républicain . . . ."

[59]) Vergl. z. B. Bähr, Der Rechtsstaat (1864) v. Holtzendorff, Politik, S. 213 f. Gneist, Der Rechtsstaat. Jellinek, Gesetz und Verordnung, S. 242 f. Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches II. S. 172 f. O. Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht I. S. 56 ff. u. a.

zelnen staatlichen Individuum Rechnung und weichen oft nur in nebensächlichen Punkten voneinander ab. Hier seien einige derselben aus dem 19. Jahrhundert beispielsweise erwähnt.

Zöpfl geht bei Bestimmung des Staatszweckes aus vom Staate als dem natur- und vernunftnotwendigen Zustande, „in welchem allein das gesamte Volksleben zu einer geschichtlichen Entwicklung kommen soll und kommen kann."[60]) Die Überwindung der dieser Entwicklung entgegenstehenden Hindernisse ist ein Gemeininteresse der Menschheit, denn der Mensch als Sozialwesen kann seine Zwecke nur in völkerschaftlicher Verbindung mit anderen erreichen. Dies nicht nur durch Erhaltung eines geordneten Rechtszustandes, sondern auch durch „Bewirkung solcher Einrichtungen und Anstalten, deren Beschaffung ausserhalb der Kraft des Individuums liegt", anzustreben, ist die Aufgabe des Staates. — Bluntschli[61]) nennt als Hauptzweck des Staates das öffentliche Wohl, präzisiert diesen Begriff aber, um die Nachteile der eudaimonistischen Theorie zu vermeiden, dahin, dass er darunter die Entwicklung der Volksanlage und Vervollkommnung des Volkslebens versteht, die jedoch nicht im Widerspruch stehen dürfe mit der Bestimmung der Menschheit. Damit scheint mir allerdings nicht viel gewonnen zu sein, da es eine objektive Feststellung, was Bestimmung der Menschheit sein soll, nicht gibt, der Willkür des Staates also doch wieder Tür und Tor geöffnet wäre. — Robert v. Mohl nimmt die Zweckbestimmung in seine Staatsdefinition auf. Er sagt:[62]) „Der Staat ist ein dauernder, einheitlicher Organismus derjenigen Einrichtungen, welche, geleitet durch einen Gesamtwillen sowie aufrecht erhalten und durchgeführt durch eine Gesamtkraft, die Aufgabe haben, die jeweiligen erlaubten Lebenszwecke eines bestimmten und räumlich abgegrenzten Volkes, und zwar vom einzelnen bis zur Gesellschaft, zu fördern, soweit von den Betreffenden dieselben nicht mit eigenen Kräften befriedigt werden können und sie Gegenstand eines gemeinsamen Bedürfnisses sind." Die hier dem Staate zugeschriebenen Gemeinzwecke sollen also auf Grund der Kenntnis des einzelnen Volkes bestimmt werden. Der Begriff der „erlaubten Lebenszwecke" ist allerdings ziemlich unbestimmt.[63]) — v. Holtzendorff[64]) unterscheidet einen dreifachen Staatszweck: den (nationalen) Machtzweck, den (individuellen) Freiheits- oder Rechtszweck und den (gesellschaftlichen) Kulturzweck. Der Machtzweck ist der ursprünglichste und natürlichste, der sich seit jeher überall im Volksbewusstsein behauptet hat. Unter dem Rechtszweck versteht v. Holtzendorff die „in festen Formen zu bewirkende Sicherstellung der persönlich freien Entwickelung des Menschen innerhalb der der Staatsgewalt nicht notwendig vorzubehaltenden Tätigkeitsgebiete." Den Kulturzweck bestimmt er als „die Bewahrung des gesellschaftlichen, vornehmlich wirtschaftlichen und konfessionellen Friedens."

Haenel unterscheidet eine zweifache Aufgabe des Staates.[65]) Zunächst den Rechtszweck; der Staat setzt sich die Aufgabe, das Recht den Kulturaufgaben des Volkes in allen seinen einzelnen Elementen anzupassen, entweder durch eigene Rechtserzeugung oder durch Feststellung der Bedingungen, unter denen das nicht staatlich erzeugte Recht von ihm anerkannt und geschützt wird. Ausserdem aber will der Staat auch an der Kulturentwicklung des Volkes als selbsttätiges Element mitwirken. Für diese Kulturentwicklung „erfüllt er überall durch seine Ordnungen, Verrichtungen und Veranstaltungen solche Bedingungen, welche nur durch eine zentralisierte Tätigkeit in planmässiger Leitung verwirklicht werden können, sei es dass ohne sie gewisse Kulturaufgaben überhaupt nicht oder doch nur unter Verschwendung zersplitterter Kräfte erreichbar sind." Zu allen Lebenszwecken, die der gesellschaftlichen Erarbeitung und Bearbeitung fähig und bedürftig sind, tritt der Staat in Beziehung; er bringt sie alle in ein gewisses Abhängigkeitsverhältnis zu seinem Gemeinzweck, der also in diesem Sinne universell ist.

[60]) Grundsätze des allgemeinen und deutschen Staatsrechts. (4. Aufl.) 1855. I. S. 42.

[61]) Allgemeine Staatslehre (5. Aufl.) 1875 S. 358 ff. Etwas abweichend davon bei Bluntschli und Brater, Deutsches Staatswörterbuch IX. (1865) S. 624 (Art. „Staat").

[62]) Enzyklopädie der Staatswissenschaften. (2. Aufl.) 1872 S. 71.

[63]) Vergl. auch v. Mohl, Die Polizeiwissenschaft. I. S. 3 ff.

[64]) Prinzipien der Politik. (2. Aufl.) 1879. S. 232 ff.

[65]) Deutsches Staatsrecht. I. S. 109 ff.

Nach der merkwürdigen, unter dem Namen „Herrschertheorie" bekannten Lehre v. Seydels hat der Staat den Zweck, die Gesamtinteressen der in ihm vereinigten Menschen zu verfolgen.[66]) Der Satz: salus populi suprema lex ist eine natürliche (keine rechtliche) Schranke für den Herrscherwillen; der Herrscher hat also nicht individuelle Interessen sondern die der Staatsangehörigen wahrzunehmen. Auf nähere Ausführungen lässt sich der Verfasser nicht ein. — Rehm deduziert den Zweck des Staates aus seinem Wesen als einer Gemeinschaft, die bestimmte Interessen hat.[67]) „Schutz und Pflege der Gesamtinteressen der Staatsgenossen ist, ganz allgemein gesprochen, der Zweck des Staates." Die weiteren Erörterungen über die Frage verweist Rehm aus der Staatslehre in die Politik.

Von Nationalökonomen, welche die Frage nach dem Staatszweck berühren, sei v. Philippovich erwähnt.[68]) „Aufrechterhaltung der Rechtsordnung, der eigenen Macht im Innern und nach Aussen, Förderung der Kultur und Wohlfahrt" sind die Betätigungsgebiete des Staates, und hier sind auch seine Aufgaben zu suchen. Der Verfasser weist besonders auf die enge Berührung hin, die zwischen den wirtschaftlichen Verhältnissen und allen übrigen Äusserungen des menschlichen Lebens besteht und immer bestanden hat, so dass der Staat stets auch diese Verhältnisse mittelbar oder unmittelbar beeinflusst.

### 5. Objektiv-partikulare Zwecktheorien.

Als überwunden können heute die objektiv-partikularen Zwecktheorien angesehen werden. Wenn man für einen einzelnen Staat einen ihm spezifischen, von der Geschichte zugeschriebenen Zweck aufstellt, z. B. für das Römerreich Eroberung und die Ausbildung des Privatrechts[69]), so greift man politische oder geschichtliche Tatsachen heraus und verwechselt dies mit Zwecken. Dasselbe ist der Fall, wenn man auch heute noch gelegentlich von der „historischen Mission" eines Staates spricht. Derartige Spekulationen haben im Rahmen moderner Forschung keinen Raum.

### 6. Die Organtheorie.

Endlich ist noch die Theorie zu erwähnen, die sagt, der Staat trage seinen Zweck in sich. Zu diesem Ergebnis müssen notwendig die Vertreter der Organtheorie kommen, wenn sie die naturwissenschaftliche Analogie konsequent zu Ende denken; für sie ist die Frage nach dem Zweck des Staates ebenso unsinnig wie die nach dem Zweck der Eidechse. Die Theorie behauptet damit nichts weniger als die Zwecklosigkeit des Staates. So Schelling,[70]) Adam Müller[71]) und viele andere.[72]) Wie die Anfänge der Organtheorie überhaupt lässt sich auch die von ihr abhängige Zwecktheorie bis ins Altertum zurückverfolgen.[73])

Geleugnet wird der Staatszweck auch von einer bestimmten politisch gefärbten Literatur zu Beginn des 19. Jahrhunderts, als deren Vertreter und Führer C. L. von Haller[74]) gelten kann. Er sagt, die Staatsdefinitionen hätten alle den Fehler, dass sie einen erdichteten gemeinsamen Zweck der Staaten annehmen, während die Staaten als solche gar keinen gemeinschaftlichen Zweck hätten; es existiere nur eine Menge sehr verschiedenartiger Privatzwecke. Jellinek weist darauf hin,[75]) dass sich unter der Hülle dieser Theorie eine konservativ-reaktionäre Ansicht

[66]) Grundzüge einer allgemeinen Staatslehre. S. 8.

[67]) Allgemeine Staatslehre, im Handbuch des öffentlichen Rechts. Einleitungsband II. S. 199.

[68]) Allgemeine Volkswirtschaftslehre. Handbuch des öffentlichen Rechts. Einleitungsband III. S. 67 f.

[69]) Vollgraff, Die Systeme der praktischen Politik II. (1828) S. 221. Vergl. Montesquieu, L'esprit des lois, XI. 5.

[70]) Vorlesungen über die Methode des akademischen Studiums (1803) X. Vorlesung (am Schluss).

[71]) Elemente der Staatskunst (1809) I. S. 66 ff. Müller definiert den Staat als „die Totalität der menschlichen Angelegenheiten, ihre Verbindung zu einem lebendigen Ganzen" und sagt von ihm, „er dient allen gedenkbaren Zwecken, weil er sich selbst dient."

[72]) Weitere Literatur bei Murhard, a. a. O. S. 312 ff. — Unklar: Escher: Handbuch der praktischen Politik I. S. 37 ff

[73]) Vergl. Murhard, a. a. O. S. 306 ff.

[74]) Restauration der Staatswissenschaften I. 17. Kap. S. 470.

[75]) Allgemeine Staatslehre, S. 234.

verbirgt, die jede unbequeme Kritik des Bestehenden abwehren und die Verbreitung revolutionärer Ideen verhindern will. —

Bisher wurden die einzelnen Theorien erörtert, ohne dass auf ihre Fehler näher eingegangen wurde. Nun scheint mir noch, bevor ich auf die der modernen Staatsauffassung entsprechende Zwecktheorie eingehe, eine kurze Kritik der wichtigsten der besprochenen Lehren angezeigt.

## § 3. Kritik der wichtigsten Theorien.

Die Wohlfahrtstheorie, so schön sie auf den ersten Blick erscheint, erweist sich bei näherer Prüfung als praktisch undurchführbar, weil sie dem Staate Aufgaben stellt, die er mit den ihm zu Gebote stehenden Mitteln nicht lösen kann. Sie stammt aus einer Zeit, in der man sich über die Grenzen der Staatsmacht noch nicht genügend Rechenschaft gab. So einfach es auch klingt: der Staat soll für das Wohl seiner Mitglieder sorgen, so gross sind die Schwierigkeiten in dem Augenblick, wo man die Theorie in Praxis umzusetzen versucht. Der Begriff des Wohles ist ein rein subjektiver; jedes Individuum hat andere Bedürfnisse, die befriedigt werden müssen, damit es sich wohl fühlen kann; aber diese Tätigkeit kann nicht der Staat vornehmen. Wohin es führt, wenn er sich doch berufen fühlt, solche Aufgaben zu erfüllen, zeigt in deutlicher Weise die Willkürherrschaft des Polizeistaates. Er liess nicht das Individuum entscheiden, was ihm not tue, sondern richtete ein grandioses System der Bevormundung des Volkes ein und mengte sich in alle Privatangelegenheiten des Einzelnen, wodurch die von der Staatsgewalt freie Sphäre des Individuums auf ein Minimum reduziert wurde. Unter Berufung auf das allgemeine Wohl ist nach dieser Theorie jede Massregel gerechtfertigt; sie kennt keine Beschränkung der Staatsgewalt und kann daher nicht als brauchbare Grundlage für eine praktische Politik betrachtet werden. Die oben aus Christian Wolff gebrachten Beispiele führen die Theorie selbst ad absurdum.

Ähnliche Schwierigkeiten zeigen sich bei einem Versuch, die ethische Theorie in Praxis umzusetzen. Was als sittlich anzusehen ist, kann objektiv nicht festgestellt werden. Insbesondere wenn es sich um Sittlichkeit in religiösem Sinne handelt, wird eine Feststellung des Begriffes zur Unmöglichkeit, da die verschiedenen Religionen und selbst innerhalb der christlichen die verschiedenen Konfessionen zu berücksichtigen wären.[76]) Überdies verfällt die ethische Theorie in denselben Fehler wie die eudaimonistische, indem sie die möglichen Grenzen staatlicher Wirksamkeit übersieht. Kein Staat kann Sittlichkeit oder religiöses Empfinden erzeugen oder erzwingen, ebensowenig wie er es unterdrücken kann, denn dies sind menschlich-innerliche Vorgänge, auf die der Staat mit seinen äusseren Machtmitteln keinen Einfluss hat. Welche Gefahren diese Verkennung der Grenzen für Staat und Gesellschaft mit sich bringen kann, zeigt in erschreckender Deutlichkeit die Geschichte Europas. Die Greuel des dreissigjährigen Krieges, das Schreckensregiment der päpstlichen Inquisition, die grausame Vertreibung vieler Tausender von Familien aus ihrer Heimat und manches andere wäre unsern Ländern erspart geblieben, hätte den staatlichen Machthabern nicht die Einsicht in die Grenzen staatlicher Wirksamkeit gemangelt. Wo die Staatsgewalt sich berufen gefühlt hat, die von der Kirche geforderten Massregeln durchzusetzen, da war nicht nur völlige Vernichtung der geistigen Freiheit die Folge, sondern die Staaten selbst wurden unfrei, wurden Vasallen der Kirche. Der von Stahl im 19. Jahrhundert unternommene Versuch, das mittelalterliche Verhältnis von Staat und Kirche wieder herzustellen, ging darauf hinaus, den Staat von neuem in Unterordnung unter die Kirche zu bringen und eine Vermengung kirchlicher und staatlicher Aufgaben herbeizuführen.

Liegt der Hauptfehler der eudaimonostischen und der ethischen Theorie in zu grosser Ausdehnung der staatlichen Zwecke, so verfällt die Rechtstheorie in den entgegengesetzten, indem sie, in der Tendenz, die Staatszwecke möglichst zu begrenzen, diese viel zu sehr einengt. Wird in dem ersten Falle das Individuum dem Staate geopfert, so opfert die Rechtstheorie den Staat dem Individuum.[77]) Es wurde bereits erwähnt, dass der Rechtszweck mit allen Theorien häufig verbunden

[76]) Vergl. die Widerlegung der Theorie bei Hinschius, Allgemeine Darstellung der Verhältnisse von Staat und Kirche in Marquardsens Handbuch I. 1. S. 240 ff.

[77]) Jellinek, Allgemeine Staatslehre S. 241.

wurde; es hat auch nie Staaten gegeben, welche die Aufgabe der Rechtssetzung und Rechtsverwirklichung nicht gekannt hätten. Aber den Staat nur als eine Rechts- und Schutzanstalt zu betrachten ist viel zu dürftig[78]), und ein Blick auf die Staatengeschichte zeigt, dass solche Staaten nie existiert haben; sie könnten auch gar nicht bestehen, denn jeder Staat ist gezwungen, zur eigenen Sicherheit und zur Selbsterhaltung Tätigkeiten zu üben, die schon nicht mehr unter den Rechtszweck subsumiert werden können. Es heisst das Wesen des Staates vollständig verkennen, wenn man ihm nur den Rechtszweck zuspricht, ihn zu einer reinen, nakten Schutzanstalt, zur Schlözer'schen Brandkasse degradiert.

Hingegen ist nicht zu leugnen, dass die Rechtstheorie in der Formulierung, die ihr Ende des 18. Jahrhunderts gegeben wurde, bei der Überwindung des Polizeistaates eine grosse Rolle gespielt hat. Sie hat über das Ziel hinausgeschossen, weil sie eben eine Kampftheorie war, hat aber ihre grosse praktische Bedeutung für die Entstehung der modernen Staaten. Heute wird sie als überwunden angesehen; man hat vom Staat eine bessere Meinung als sie in der Rechtstheorie zum Ausdruck kommt und niemand bestreitet mehr, dass ihm eine Fülle von Aufgaben zukommt, die weit höher stehen als blosser Rechtsschutz. Dies ist im folgenden noch näher zu untersuchen.

## § 4. Die Zwecktheorie in der modernen Staatslehre.

In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts wurde von der staatsrechtlichen Theorie der Ausbau des modernen Staates vollzogen. Die von Grund aus geänderte Auffassung des Staates ergriff ihn in allen Beziehungen; die rechtliche Stellung der Organe wie die der Untertanen wurde eine wesentlich andere als früher und ebenso erscheinen die staatlichen Funktionen in neuem Lichte. Was die französische Revolution und die politischen Umwälzungen der folgenden Jahrzehnte in Europa erreicht hatten, wurde erst vollständig, als die Theorie die neuen Probleme geklärt hatte.

Das tiefere Eindringen in das Wesen des Staates brachte mit der Erkenntnis der staatlichen Grenzen auch eine nüchternere Beurteilung der Staatszwecke mit sich. Man kam endlich davon ab, de lege ferenda dem Staate Aufgaben zuzuweisen und utopistische Ideale zu konstruieren, sondern wandte sich dem bestehenden Staate zu.

Damit ist nicht gesagt, dass über die Staatszwecke eine Einigung erzielt worden sei; dies ist durchaus nicht der Fall, ist nicht einmal möglich. Denn die Frage nach den Aufgaben des Staates ist nicht eine Rechtsfrage, sondern ist eine Frage der Politik; bei Beantwortung derselben müssen die politischen Anschauungen des Einzelnen notwendigerweise zum Ausdruck kommen. „Liberal und konservativ, ultramontan und sozialistisch bedeuten grundsätzliche Differenzen über die Aufgaben des Staates.“[79]) In diesen Fragen muss daher, schon nach dem Wesen des Problems, eine Einigung ausgeschlossen sein. Deshalb ist es ein Verkennen der ganzen Frage, wenn Murhard sagt:[80]) „Die Staatsgelehrten scheinen sich noch immer nicht in ihren Ansichten vom Staatszweck ganz einigen zu können. Der Streit über diesen Gegenstand ist wenigstens noch keineswegs als völlig beendigt anzusehen.“ Das kann, solange es verschiedene politische Parteien gibt, auch nicht der Fall sein, jede Partei erklärt die ihr nicht ins Programm passenden Tätigkeiten des Staates als seinem Zweck zuwider.

Nichtsdestoweniger kann man gewisse Aufgaben von den parteipolitischen Ansichten loslösen oder sie über die Parteien stellen. Freilich sind sie nur im allgemeinen anzugeben, und in der Frage der Mittel zu ihrer Erreichung werden sich die politischen Gegensätze leicht von neuem zeigen. Wenn z. B. als unbestrittene Aufgabe des Staates seine Selbsterhaltung anzunehmen ist, so werden in der Frage, wie sie gelöst werden soll, ob durch eine starke Armee oder durch Abrüstung oder sonstwie, die verschiedenen Parteien einander widersprechen. Wenn es die moderne Staatslehre dennoch unternommen hat, objektiv an das Problem heranzutreten, so kann sie dies auf Grund der erwähnten allgemeinen Klärung und Festigung der Ansichten über den Staat. Dass aber auch bei streng wissenschaftlicher Darstellung dieser Fragen die politischen Ansichten des Autors nicht

[78]) Richtige Bemerkungen gegen den extremen Rechtsstaat schon bei Murhard, a. a. O. S. 142.
[79]) Jellinek, a. a. O. S. 237.
[80]) A. a. O. S. 58

ganz zu unterdrücken sind, ergibt sich notwendigereise aus dem politischen Charakter der Materie; in Fragen der Politik muss die subjektive Ansicht zum Vorschein kommen.

Teleologisch betrachtet lassen sich drei Gruppen staatlicher Tätigkeit unterscheiden, von denen zwei heute exklusiv staatlich sind, die dritte, die wichtigste auch von den Individuen mitbesorgt wird. Die ersten Spuren dieser Unterscheidung in drei Gruppen finden sich, soviel ich sehe, bereits bei Murhard,[81]) deutlicher bei v. Holtzendorff.[82]) durch Jellinek wird der Gedanke in klarer, systematischer Weise zum Abschluss gebracht.[83]) Über die beiden ersten Tätigkeiten als Staatszwecke ist man sich heute im Prinzip einig; es genügt daher, sie hier kurz zu erwähnen; über die dritte Aufgabe aber kann man sehr verschiedener Ansicht sein.

**I.** Zunächst hat der Staat den Zweck, sein Gebiet und seine Einwohner zu schützen, eine Funktion, die der Staat immer geübt hat; früher war diese Tätigkeit nicht exklusiv staatlich, das zeigen die Privatkriege und Fehden des Mittelalters. Heute hat nur der Staat das Recht und die Pflicht, sein Volk und Gebiet gegen Angriffe von aussen zu schützen und alle im Interesse der Landessicherheit erforderlichen Massnahmen zu treffen.

**II.** Ähnlich wie mit dem Sicherheitszweck verhält es sich mit dem Rechtszweck; die bewusste Fortbildung des Rechts ist die zweite heute exklusiv staatliche Tätigkeit. Auch sie war in älterer Zeit nicht ausschliesslich staatlich, sondern auch die verschiedenen Verbände, die Sippen, Stände usw. gaben Gesetze und die Selbsthilfe war ein vom Staat geduldetes Rechtsinstitut. Heute kann nur der Staat Gesetze geben und Recht verwirklichen. Es war ein langwieriger historischer Prozess, in dem der Staat sich das ausschliessliche Recht zur Fortbildung und Aufrechterhaltung der Rechtsordnung angeeignet hat.

**III.** Zu diesen beiden, für jeden, auch den minder zivilisierten Staat erforderlichen Aufgaben treten noch andere, namentlich für den modernen Staat hochwichtige Zwecke hinzu, die man unter der Bezeichnung Kulturförderung zusammenfassen kann. Das moderne, das Prädikat „Kulturstaat" in Anspruch nehmende Gemeinwesen kann sich nicht auf die beiden erstgenannten Aufgaben beschränken; es wäre ein trauriges Zeichen für das Menschengeschlecht, wenn es sich nur zum Macht- und Rechtsschutz zu der straffen Organisation im Staate zusammenschliessen würde; damit können die Aufgaben halb- und unzivilisierter Staaten erschöpft sein, aber der moderne Staat wäre damit nicht gerechtfertigt. Es fragt sich nun, worin diese staatliche Aufgabe besteht und wie weit der Staat in dieser Tätigkeit gehen darf, ohne sich dem Vorwurf auszusetzen, die Freiheitssphäre des Individuums zu weit einzuschränken.[84])

In dem weiten und unbestimmten Begriff der Kulturförderung scheint mir ein doppeltes zu liegen. Man muss einen engeren Begriff der Kultur annehmen und ihm den der Zivilisation gegenüberstellen. Gerade für die Feststellung der Staatszwecke ist diese Scheidung notwendig,

---

[81]) A. a. O. S. 367 ff.

[82]) A. a. O. S. 232 ff.

[83]) A. a. O. S. 255 ff.

[84]) Der dreifache Staatszweck findet sich auch in verschiedenen Verfassungstexten, namentlich motivieren Staaten, wenn sie sich zu einem Bundesstaat zusammenschliessen, diesen Akt durch Angabe eines bestimmten Zweckes. So sagt die Verfassung der nordamerikanischen Union in der Einleitung: „Wir, das Volk der Vereinigten Staaten, in der Absicht, eine vollkommene Union zu bilden, Recht und Gerechtigkeit einzusetzen, Ruhe im Innern zu befestigen, für gemeinsame Verteidigung Fürsorge zu treffen, allgemeine Wohlfahrt zu fördern und den Segen der Freiheit uns und unseren Nachkommen zu sichern, verordnen und errichten hiermit diese Konstitution für die Vereinigten Staaten von Amerika." Die deutsche Reichsverfassung von 1871 beginnt: „Seine Majestät der König von Preussen im Namen des Norddeutschen Bundes, Seine Majestät der König von Bayern, . . . . usw. schliessen einen ewigen Bund zum Schutze des Bundesgebietes und des innerhalb desselben gültigen Rechtes sowie zur Pflege der Wohlfahrt des Deutschen Volkes." Die Bundesverfassung der Schweiz sagt in Art. 2: „Der Bund hat zum Zweck: Behauptung der Unabhängigkeit des Vaterlandes gegen aussen, Handhabung von Ruhe und Ordnung im Innern, Schutz der Freiheit und der Rechte der Eidgenossen und Beförderung ihrer gemeinsamen Wohlfahrt."

Auch einzelstaatliche Verfassungen heben bisweilen den Staatszweck hervor. Die meisten Worte darüber macht wohl die französische Verfassung vom 4. November 1848.

denn zivilisatorisch kann der Staat direkt wirken, während er für die Kultur im engeren Sinn nur indirekt tätig werden kann.

Dass Kultur und Zivilisation nicht identisch sind, ergibt sich bei näherer Betrachtung von selbst, wenn die Worte auch im gemeinen Sprachgebrauch oft promiscue gebraucht werden.[85]) Den Unterschied zwischen ihnen möchte ich nun in folgendem sehen.[86]) Zivilisatorische Tätigkeit hat die Vervollkommnung und Beherrschung der Aussenwelt zum Gegenstand, also zivilisiert ist ein Staat, der moderne Verkehrsmittel hat, Institute und Anstalten, die den Anforderungen der Zeit entsprechen, der nach einem geordneten Rechts- und Finanzsystem verwaltet wird, den nationalen und internationalen Forderungen in bezug auf Handel und Industrie nachkommt, usf. Anders der Inhalt des Kulturbegriffes, der nicht leicht zu fassen ist. Namentlich die Aufzählung jener Qualifikationen, die einem Kulturmenschen oder Kulturvolk eigen sein müssen, um als solches zu gelten, wäre nicht leicht vollständig zu geben. Nur allgemein wird man behaupten können, dass zum Begriff der Kultur ein gewisses Mass allgemeiner und ethischer Bildung gehört; im übrigen wird man bei der Feststellung des Begriffes besser negativ vorgehen. Man wird einem Volk den Charakter der Kulturnation absprechen, wenn es in Literatur, Kunst, Wissenschaft nichts leistet, wenn es gewisse Sitten und Gebräuche hat, die uns roh und barbarisch erscheinen, wie etwa grausame Strafen, und endlich werden zahlreiche soziale Erscheinungen uns für den Kulturgrad eines Volkes massgebend sein wie z. B. mangelndes Rechtsgefühl, Korruption der Beamten, grosse Zahl von Analphabeten, die Stellung und Behandlung der Frau in der Gesellschaft, und vieles andere. Je nachdem nun, ob sich bei einem Volke mehr oder weniger die Merkmale vorfinden, die wir als Elemente des Kulturbegriffes erkennen, werden wir in ihm eine Nation auf mehr oder minder hoher Kulturstufe sehen. Die Grenze ist natürlich nicht scharf zu ziehen, denn es handelt sich um Erscheinungen des Lebens, wo alle Grenzen fliessen; nur das Recht sucht nach scharfen Grenzen.

Der moderne Staat nun hat sowohl zivilisatorische wie kulturelle Aufgaben; für die letzteren, die höchsten, die es gibt, ist eine gewisse Höhe der Zivilisation erforderlich, sie ist die Vorbedingung für jede Kultur.

Die zivilisatorische Tätigkeit der modernen Staaten ist ungeheuer gross. Die Staaten wetteifern miteinander, immer die neuesten Erfindungen und Entdeckungen, die im Interesse der Allgemeinheit verwendbar sind, zu verwerten. Dabei handelt es sich für den Staat darum, jene Tätigkeiten zu besorgen, die durch solidarisches Vorgehen zweckmässiger erfüllt werden als durch individuelle Tätigkeit. Briefe befördern, Eisenbahnen anlegen, Versicherungsanstalten errichten, Schulen und Spitäler bauen, Seuchen vom Lande abhalten kann der Staat mit seinen starken Mitteln, namentlich seinen enormen Geldquellen besser und sicherer als eine Privatperson oder eine kleinere Organisation. Je leichter der Zweck durch einen grossen und starken Verband erfüllt, und je sicherer das fragliche Interesse befriedigt wird, desto grösser ist der Anspruch des Staates darauf, diese Tätigkeit vorzunehmen, und desto berechtigter ist umgekehrt die Forderung des Individuums an den Staat, dass dieser der Aufgabe sich unterziehe.

Diese zivilisatorische Tätigkeit des Staates ist heute eine ausserordentlich mannigfaltige; er unterstützt durch zahllose Gesetze das Individuum im Kampf ums Dasein; Land- und Forstwirtschaft, Handel und Gewerbe, Industrie und Verkehr wären ohne staatliche Hilfe wohl nie zu der Blüte gekommen, die sie im letzten Jahrhundert erreicht haben. Dazu kommt die sozialpolitische Gesetzgebung, an der sich zeigt, wie sehr die Sorge für die Allgemeinheit den heutigen Staat in Anspruch nimmt. Die moderne Fürsorgegesetzgebung, die sich mit dem Untertanen von der Wiege bis zum Grabe befasst und dabei — eine Erscheinung der neueren Zeit — einen Zug von Sentimentalität aufweist, hat neben den vielen guten Wirkungen auch so manche Schattenseite; man könnte den modernen Staat in dieser Beziehung dem Staate der Spartaner gegenüberstellen, der auf die Heranbildung eines kräftigen Geschlechts so grosses Gewicht gelegt hat.

---

[85]) Die französische Sprache kennt den Ausdruck „culture" in der übertragenen Bedeutung nicht, sie verwendet für beide Begriffe das Wort „civilisation".

[86]) Vergl. darüber meine näheren Ausführungen in der Zeitschrift für Politik, I. S. 234 ff.

Zu diesen zivilisatorischen Aufgaben des Staates gehört es auch, dann, wenn gewisse Zwecke von einer grösseren Anzahl Staaten leichter als vom Einzelstaat erfüllt werden können, die dazu erforderlichen internationalen Verbindungen anzustreben; die Solidarinteressen der Völker sollen an den Landesgrenzen keine Schranke mehr finden. Diese von den modernen Staaten zur Befriedigung derartiger Interessen geschlossenen grossen Zweckverbände nehmen jährlich an Zahl und Umfang zu und üben eine segensreiche Wirkung; man denke an den Weltpostverein, an die Konventionen zum Schutze gewerblichen und geistigen Eigentums und an alle die Verträge zur gemeinsamen Abwehr der verschiedensten Gefahren für Menschen, Tiere und Pflanzen. Diese sogenannte internationale Verwaltung löst Aufgaben für die Menschheit, wie der Einzelstaat es für sein Volk besorgt.

Aber das alles ist Zivilisation und nicht Kultur in der höchsten Bedeutung des Wortes. Kultur kann der Staat nicht schaffen, er kann nur indirekt durch seine zivilisatorische Tätigkeit dafür sorgen, dass die äusseren Bedingungen für die Bildung und Fortentwicklung der Kultur so günstig als möglich seien. Dabei kann er in zwei Richtungen die ihm zu Gebote stehenden Mittel zur Anwendung bringen: positiv, durch Förderung jener Tätigkeiten, die Vorbedingung für die Entwicklung der Kultur sind, also durch Errichtung von Schulen, Unterstützung von Kunst und Wissenschaft, u. dergl. und negativ dadurch, dass er Störungen und Gefahren der Kulturentwicklung fern hält.

Wie der Staat im einzelnen zur Erreichung dieses höchsten und schwierigsten Zweckes vorzugehen hat, ist hier nicht zu untersuchen, es würde viel zu weit führen, auch spielt hier die subjektive Meinung des Einzelnen die grösste Rolle.

Der Krieg hat eine Welt in Trümmer geschlagen. Was er an Werken der Kultur und Zivilisation vernichtet hat, ist unübersehbar, unberechenbar. Nun werden die Staaten zunächst so manche ihrer Aufgaben zurückstellen und ihre ganze Kraft der einen, dem „Wiederaufbau" widmen müssen, um in absehbarer Zeit wieder gemeinsam dort weiterarbeiten zu können, wo der Krieg sie unterbrochen hat.

---

# 11. Abschnitt.

## a) Staat und Recht.

Von Geh. Justizrat Dr. iur. Dr. ing. h. c. **Josef Kohler**, LL. D., †
o. Professor der Rechte an der Universität Berlin.

**Literatur:**

Moh-ti (chinesischer Philosoph), l'idée de la solidarité (übersetzt von David) p. 57 f. — Aristoteles, Politik p. 1252 f. — Thomas von Aquin, Summa theol. I 2 qu. 90. — Dante Monarchia, I 16. — Hugo Grotius, de jure belli ac pacis I 1, 14 und II 5, 23. — Hobbes, Leviathan c. 14 f. — Locke, On government § 77 f. 95 f. — Spinoza, Tractatus theologico-politicus c. XVI 12 f. — Pufendorf, de jure naturae et gentium VII 1. — Vico, Scienza nuova (Ed. Nicolini) p. 171 f. — Rousseau, Oeuvres IV p. 428 f, V p. 63 f. — Kant, Metaphysische Anfangsgründe der Rechtslehre, § 44 f. — Fichte, Grundlage des Naturrechts (1796) § 17. — Hegel, Rechtsphilosophie § 182 f, 257 f. — Hegel's Schriften zur Politik und Rechtsphilosophie, herausgegeben von G. Lasson (1913). — Lasson, System der Rechtsphilosophie, S. 162 f, 209 f. — Nietzsche, Nachgelassene Werke, XIII S. 194 f. — Spencer, Prinzipien der Soziologie (Übersetzung Vetter) I S. 422 f. — Berolzheimer, System der Rechts- und Wirtschaftsphilosophie III. Philosophie des Staates. — Eisler, Soziologie S. 53 f. — Cathreiner, Moralphilosophie (5. Auflage) II S. 387 f, 402 f. — Kohler, Rechtsphilosophie S. 38, 142, 203. — Kohler, In der Enzyklopädie der Rechtswissenschaft (2. Aufl.) I S. 1 f. — Kohler, Das Recht (in Buber, die Gesellschaft). — Kohler, Zur Urgeschichte der Ehe.

Das Recht entspringt aus der menschlichen Gemeinschaft und beruht darauf, dass die einzelne Persönlichkeit zwar nach einer Seite hin in der Gesellschaft und ihren Gesamtbildungen

aufgeht, aber nur um nach der anderen Seite hin als Einzelwesen ihre Geltung zu erlangen und im Streben nach Selbstverwirklichung der Menschheit zu dienen.

Diese Stellung des Menschen beruht auf seiner gesellschaftlichen Natur: er wird, ähnlich wie in der Tierwelt das Herdentier, sich nur im Zusammenhalte wohl fühlen und nur hier etwas Beträchtliches leisten. Daher finden wir den Menschen von jeher in Gruppen: sämtliche uns bekannten Naturvölker leben in mehr oder minder innigen Horden zusammen; und wo die Hordenbildung ihren Zusammenhalt verlor oder gar zur Auflösung gelangte, hat auch die Bevölkerung ihren Halt verloren, und ihre Bedeutung für das Kulturleben ist dahin.

Man wird die ursprünglichen Gruppen und Horden nicht wohl als Staaten in unserem Sinne bezeichnen können. Sie haben zwar eine Herrschaft, die bald einem Einzelnen, bald der Versammlung der Erwachsenen, bald den Greisen, bald ausgewählten Personen zukommt, sie haben einen Zusammenhalt in ihrer Religion und in ihren religiösen Gebräuchen, sie bilden sich ein, von göttlichen Mächten erfüllt zu sein, und führen auf diese Weise ein genossenschaftliches Leben, das sich bald in Festen, bald in entbehrungsvollen Gebräuchen äussert. Der Einzelne aber muss hierbei den Geboten der Gesellschaft folgen und insbesondere in seinem ehelichen Leben, in dem Leben als Hordengenosse diejenigen Grundsätze beobachten, welche die Gesamtheit als dem göttlichen Wesen entsprechend erachtet. So ist das Recht bei diesen Völkern zum grössten Teil Hordenrecht, und zwar oft ein recht verwickeltes Hordenrecht. Daneben entsteht eine Menge von Gebräuchen, die sich nicht zum Recht verdichten, die aber doch beobachtet werden, weil man aus der Zuwiderhandlung die Nachteile göttlichen Zornes und ungünstigen Geschickes befürchtet.

Allmählich, nachdem die materielle Kultur sich entwickelt hat und die Völker zur Bodenpflege gelangt sind, tritt auch das Verhältnis zwischen Mensch und Natur stärker hervor. Die Natur wird in das menschliche Bereich gezogen, sie wird aus dem religiösen Frieden, in dem sie lag, aufgestört und den menschlichen Göttern unterworfen. Daher der verbreitete Brauch, durch Opfer und Sühnung die Götter zu begütigen, welche der rücksichtslose Eingriff in das Naturwalten verletzt hat. So entwickelt sich der Begriff des Eigentums, zuerst als Gesamteigentum und dann allmählich immer mehr als ein „Präcipuum" desjenigen, der durch seine Arbeit sich mit der Sache in nähere Beziehung gesetzt hat. Die Verbindung zwischen Person und Sache ist zuerst eine religiöse, dann eine profan weltliche.

In der Horde erwirbt bald ein Institut die Hauptbedeutung, die Familie. Die Familie, nicht als Einzelfamilie, sondern als ganzes Geschlecht, als Gesamtheit der Personen, die in kenntlicher Verwandtschaft zu einander stehen, erfüllt lange Zeit eine Menge von Aufgaben der Kultur, welche die Horde nicht übernimmt oder auch gar nicht übernehmen kann. Allerdings erfolgt diese Kulturtätigkeit in eigenartiger Weise: während die Familie den Einzelnen an sich zieht, stossen sich die Familien gegenseitig ab und verbinden sich nur zu gewissen wichtigen Akten gemeinsamen Interesses. Auf diese Weise entstehen die Familienkämpfe, die Geschlechterkriege, welche ein so reiches Blatt in der Geschichte der Menschheit bilden und deren Erinnerung noch Jahrhunderte lang in Mythen und Gesängen nachklingt. Ein Element allerdings muss die Familien immer wieder einigen, nämlich die gegenseitige Eheschliessung, denn es gilt schon lange her als Gesetz, dass die Ehe nicht in demselben Geschlecht, sondern in einem anderen Geschlechte geschlossen werden muss. Und so stossen die Familien sich ab und vereinigen sich wieder.

Allmählich tritt das Einzelwesen kräftig und kräftiger hervor und sucht sich zur Geltung zu bringen, aber immer noch steht es unter der Disziplin der Familie, in letzter Instanz unter der Disziplin der Horde und muss sich seine Selbständigkeit mit Mühe erkämpfen.

In dieser Verfassung finden wir beispielsweise die griechischen Stämme nach der dorischen Völkerwanderung. Der Stamm selber bildet eine etwas lose Einheit der Geschlechter, Phylen, Phratrien, die sich wieder in Untergeschlechter teilen, und auf solche Weise ist die grössere Einheit durch die kleineren Gesamtheiten ständig in Schach gehalten.

Eine der bedeutendsten Entwicklungen ist es nun, wenn das Geschlechtertum seine Kraft verliert und an Stelle dessen die örtliche Vereinigung der Stadt oder des Staates zur Geltung gelangt. Jetzt ist es nicht mehr die Familie, sondern der Staat, der die allgemeinen Interessen wahrnimmt, den Einzelnen im Zaum hält, dem Schwachen aufhilft, und an Stelle des Familienhauptes tritt der

König oder in republikanischen Staaten das zeitweilige Staatsoberhaupt, der Kosme, und der Senat oder der Rat der Alten. Jetzt erst ist die Gesellschaft zum wahren Staate geworden, und der Gedanke, dass diese e i n e Gemeinschaft die wichtigsten Interessen zu wahren oder auch gar zu erfüllen hat, charakterisiert die moderne Zeit. Vielfach sucht der Staat durch gewisse Zwangsmittel den Einfluss der Geschlechter zu brechen; er fordert die gemeinsame Erziehung der Knaben, die gemeinsame Heerbildung der Männer, und so kommt es nicht selten, dass an Stelle der Familiengemeinschaft andere Gemeinschaften treten: Jünglingsgenossenschaften, Hetärien und dergleichen, welche dazu beitragen, den Einfluss der Familien und Geschlechter abzulenken.

Der Staat selber wird von Hegel als die Verwirklichung der sittlichen Idee bezeichnet und in fast überschwenglicher Weise gepriesen. Hegel sieht mit einer gewissen Geringschätzung auf diejenigen Zeiten herab, die noch nicht zu einer eigentlichen Staatsentwickelung gelangt sind, und nimmt an, dass erst im Staate eigentlich Kultur und Recht entstehen. Dies ist eine Übertreibung; aber richtig ist, dass die Rechtsbildung im Staate in gesteigertem Masse erfolgt und dass insbesondere, nachdem der Staat geworden ist, bedeutende Denker und Lebenskünstler die Staatsaufgabe erfassen und Anordnungen treffen, welche als geeignet erscheinen, den Fortschritten der Sittlichkeit, der Pflege des Schönen und der wissenschaftlichen Erkenntnis zu dienen; und auch die Verwirklichung des Rechtes durch Staatsorgane, durch Gerichte und Vollstreckungsbehörden kann in einer Weise erfolgen, welche bisher vergeblich erstrebt worden ist.

Dagegen kann nicht behauptet werden, dass der Staat die einzige Verwirklichung der Kulturidee ist; nicht nur müssen unter der Herrschaft des Staates kleinere Gemeinschaften bestehen, welche in einer gewissen selbständigen Weise die Prinzipien, die der Staat aufgestellt hat, im einzelnen durchführen; diese Gemeinschaften sind jetzt nicht mehr Familien, Geschlechter, Landsmannschaften, sondern örtliche Gemeinschaften, Provinzen, Gemeinden usw.; und je reichhaltiger die Ziele sind, welche die Menschheit sich steckt, und je eifriger die Bevölkerung an ihrer Verwirklichung arbeitet, um so mehr werden Vereine und Gesellschaften aufschiessen und ein Recht für sich verlangen. Vor allem wird der Vermögenstrieb zu neuen Vergesellschaftungen führen: man wird gemeinschaftliche Unternehmungen veranstalten, um die Natur zu besiegen, die Naturprodukte zu verarbeiten und sie in Handel zu bringen. Und so bildet sich neben der staatlichen Genossenschaft eine Fülle privater Genossenschaften, Gesellschaften, Vereine: Vermögen und Vermögen, Vermögen und Arbeit verschwistern sich, und unter dem Schutze des Staates wirken neue und mächtige Gemeinschaften.

Aber auch ideale Mächte ziehen eine Fülle menschlicher Bestrebungen an sich, und erwerben oft gegenüber dem Staat eine selbständige Stellung. Die Kirche lenkt die Menschheit zu neuen Zielen und macht ihre Ideale auch dem Staat gegenüber geltend. Es entstehen Konflikte, welche sich allmählich in dem Sinne lösen, dass das äussere Rechtsleben dem Staate allein überlassen wird, die Kirche aber um so mehr an der Fortbildung des inneren Menschen arbeitet.

Auf der anderen Seite lässt sich die strenge Trennung der Staaten nicht mehr aufrecht erhalten, und der völkerrechtliche Verkehr bildet die Brücke zu Staatsgebilden, in welchen der einzelne Staat mehr oder minder sein Recht einem grösseren Ganzen überantwortet; so entstehen Staatenbünde mit Vergesellschaftung der staatlichen Tätigkeit, so entsteht schliesslich der Bundesstaat, jene grossartige Schöpfung der Vereinigten Staaten, welche seinerzeit allerdings schon der griechische Geist versucht, welche aber erst die englisch-amerikanische Energie vollendet hat. In Bundesstaaten hat sich der Norden, wie der Süden Amerikas zurechtgefunden, und Deutschland und die Schweiz, ehemals lose Staatenbünde, haben durch die bundesstaatliche Verfassung Kraft und Stärke gewonnen.

In diesen Gemeinschaften wirkt nun das Recht.

Die Gemeinschaft gibt dem Einzelnen seine Stellung als Persönlichkeit mit allem, was damit zusammenhängt; sie sichert ihm seine Selbständigkeit in der Familie, die sich jetzt allerdings auf die nächsten Mitglieder beschränkt; sie wahrt dem Einzelnen sein Eigentum und das Recht seiner Immaterialgüter; sie gibt ihm die Befugnis, sein Vermögen neu zu gestalten und Verträge nicht nur für die Gegenwart, sondern auch für die Zukunft zu schliessen, sie gibt ihm die Möglichkeit, sich durch Versprechen zu binden und sich in gewissem Masse seinem Nächsten zu unterwerfen; sie

gibt aber vor allem dem Einzelnen die Fähigkeit, durch Gesellschaft und Vereinsbildung über die Schranken des Individuums hinauszugehen und sich Aufgaben zu stellen, denen der Einzelne nicht gewachsen wäre.

Diese rechtsschöpferische Gemeinschaft konzentriert sich, sobald die Staatenbildung sich vollzogen hat, im Staate; wie das Recht früher ein Recht der einzelnen Horden, Geschlechter, Verbände gewesen war, so wird es jetzt ein staatliches Recht. Der Staat übernimmt das Recht nach allen Seiten hin, und er bestimmt es durch seine Gesetzgebung in souveräner Weise. Die rechtsschöpferische Gewalt anderer Mächte muss der des Staates weichen, die Autonomie der übrigen Gemeinschaften wie der Kirche wird auf ihr Gebiet beschränkt, in der Sphäre des allgemeinen Rechts waltet der Staat absolut.

Er weiss auch das Recht zur Durchführung zu bringen und gewährt die Zwangsmittel des Prozesses und die äussersten Mittel des Strafrechtes, damit die Rechtserfordernisse nicht bloss Erfordernisse bleiben, sondern zur Wirklichkeit werden.

Soll dieses staatliche Recht ein absolutes und ausschliessliches bleiben?

Das absolute staatliche Recht erlitt schon früher einige Beschränkung. Man nahm insbesondere an, dass der Staat sich über gewisse Privilegien, welche bestimmten Personen eine sichere Rechtsstellung gewähren, nicht hinwegsetzen dürfe. Hiergegen hat allerdings die Staatsidee seit dem 18. Jahrhundert sich gewehrt, und sie hat hier einen siegreichen Fortschritt zu verzeichnen: der Staat lässt sich heutzutage durch derartige Rücksichten nicht mehr in seiner Gesetzgebung beschränken; er betrachtet es zwar als eine Ehrenpflicht, bestehende Rechte möglichst zu schonen, doch ohne seiner Gesetzgebung bestimmte Schranken aufzuerlegen. Aber eine andere höhere Gewalt sucht sich in der neueren Zeit über den Staat zu legen: es ist das überstaatliche oder Völkerrecht, welches aus völkerrechtlichen Betätigungen, insbesondere aus Staatsverträgen entspringt; denn mehr und mehr dringt die Überzeugung durch, dass solche Staatsverträge nicht bloss die Staaten gegenseitig binden, sondern auch den einzelnen Personen, für welche sie sorgen wollen, ein Recht gewähren, das über der staatlichen Gesetzgebung steht und durch den Staat nicht angetastet werden kann. Man kommt mehr und mehr zur Überzeugung, dass es völkerrechtliche Befugnisse gibt, die der Einzelstaat nicht antasten darf. So muss auch die Souveränität des absoluten Staates vor höheren Mächten kapitulieren.

Auf solche Weise wird auch hier der ewige Satz zur Wahrheit, dass Gemeinschaft und Recht miteinander in nächster Verbindung steht; diese Gemeinschaft wird in ihrer Gewalt lange Zeit durch den Staat mehr oder minder absorbiert, aber immer werden neue Kräfte mächtig werden, welche einen Teil der Rechtsschöpfung an sich ziehen. Auch hier denken wir die Hegelschen Gedanken weiter: ist der Staat zeitweise der Träger der Kultur, so werden doch immer wieder neue Mächte erstehen, welche einen Teil der Rechtsbildung übernehmen. Denn alles ändert sich im Wechsel der Kultur.

---

## b) Staat und Wirtschaft.

Von Professor Dr. **W. Wygodzinski**, Bonn.

Literatur:

Die Literatur über das Verhältnis von Staat und Wirtschaft ist fast so umfangreich wie die volkswirtschaftliche Literatur überhaupt; zum mindesten in allen Fragen der Wirtschaftspolitik ist eine Stellungnahme in dem einen oder anderen Sinne fast unumgänglich. Die Ereignisse der letzten Zeit, der politische Sieg des Sozialismus in einer Reihe von Ländern und insbesondere in Deutschland haben diese Literatur zu einer unübersehbaren Masse anschwellen lassen. Ueber das hinaus, was die Theoretiker der früheren Zeit geleistet

haben, insbesondere Marx auf der einen, Adolph Wagner und Schmoller auf der anderen Seite, ist trotz unzähliger feiner Einzelbeobachtungen und Bemerkungen nichts Abschliessendes geschrieben worden; nur Karl Renners „Marxismus, Krieg und Internationale" (2. Auflage Stuttgart 1918) ist als geistreicher Versuch einer Ueberwindung der erstarrten Marxorthodoxie bemerkenswert. Im übrigen ist der Synthetiker noch zu erwarten, der die chaotische Gedankenwelt der Gegenwart zu formen vermag.

Da der Herr Herausgeber einen grösseren Raum nicht zur Verfügung zu stellen vermag, sei ausdrücklich bemerkt, dass es sich bei der hier vorliegenden Behandlung des Themas „Staat und Wirtschaft" selbstverständlich nur um eine in äussersten Umrissen gezeichnete Skizze handeln kann.

Der Staat steht zu der Wirtschaft in einer doppelten Beziehung; er muss selbst „wirtschaften", d. h. die materiellen Mittel zur Ausübung seiner Funktionen beschaffen, und er wirkt ferner regelnd, hemmend oder fördernd auf die Wirtschaft der Staatsbürger ein. Zwar kann der Staat scheinbar nach beiden Richtungen hin sich völlig passiv verhalten: Er kann auf jede Eigenwirtschaft, jede eigene Produktion verzichten, sei es, weil er sich dazu nicht berufen fühlt oder weil er die „Nahrung" der Bürger nicht stören will; er kann ebenso auf jedes Eingreifen in die Wirtschaftsführung der Volksgenossen verzichten. Diese Passivität ist jedoch nur eine scheinbare; denn in beiden Fällen übt der Staat trotz seiner anscheinenden Zurückhaltung oder vielmehr gerade durch sie, eine tiefgreifende Wirkung auf die Gestaltung der Wirtschaftsvorgänge aus.

Lehnt er es ab, durch Eigenwirtschaft für die völlige oder teilweise Deckung seines materiellen Bedarfs zu sorgen, so muss er sich in entsprechendem Masse Teile des Einkommens der Volksgenossen aneignen; diese Aneignung führt er kraft seiner Staatshoheit zwangsweise, wenn natürlich auch in den Formen des jeweils geltenden Rechts, ohne weiteres und unter Umständen (Kriegszeiten) ohne Rücksicht auf die normalen Existenzbedingungen der Bevölkerung durch. Die Form dieser Heranziehung privater Mittel für Staatszwecke kann sehr verschieden sein: nicht nur Steuern und Gebühren, an die man zuerst denkt, sondern auch Kontributionen, Naturalleistungen (Einquartierung, Pferdegestellung, Wegefronden) und namentlich ehrenamtliche unentgeltliche Dienstleistung in Verwaltung und Rechtsprechung.

Die wirtschaftspolitische Passivität gegenüber seinen Bürgern kann gleich tiefgehende Folgen für die Sachproduktion wie für die Gestaltung der sozialen Schichtungsverhältnisse haben. Strikter Freihandel, d. h. also zollpolitische Passivität kann die völlige Preisgabe eines Gewerbes bedeuten, sofern dieses der Konkurrenz eines gleichen unter günstigeren Bedingungen produzierenden Gewerbes eines anderen Landes ausgesetzt ist. Vielleicht wird dadurch das gesamte Volkseinkommen nicht vermindert, vielleicht sogar gesteigert, indem andere ihrerseits unter günstigeren Bedingungen arbeitenden Gewerbe des Landes nun einen umso grösseren Aufschwung nehmen; aber es bleibt doch die wirtschaftliche Vernichtung oder Deklassierung eines Volksteils, die Wertminderung der in diesem Produktionszweige angelegten Vermögensteile übrig (Getreidebau in England). Handelt es sich dabei um Produktionen, die sich innerhalb der Konsumgemeinschaft des Volkes nicht entbehren oder ersetzen lassen, dann gibt der Staat damit zugleich seine Unabhängigkeit preis und macht sich von der Zufuhr aus anderen Staaten abhängig. Das kosmopolitische Ideal tritt dann an die Stelle des nationalpolitischen.

Die sozialpolitische Passivität beruht auf dem Gedanken völliger privatwirtschaftlicher Vertragsfreiheit. Zwischen Arbeiter und Arbeitgeber, zwischen Schuldner und Gläubiger, zwischen Käufer und Verkäufer entscheidet formell der freie Vertragswille. Es ist jedoch leicht einzusehen, dass diese Vertragsfreiheit nur eine Fiktion ist; denn in Wirklichkeit entscheiden die wirtschaftlichen Kräfteverhältnisse. Der Arbeiter ist formell berechtigt, einen beliebig hohen Lohn und eine beliebig kurze Arbeitszeit zu verlangen; er wird diese Forderung jedoch nur dann durchsetzen können, wenn er der wirtschaftlich stärkere ist, d. h. wenn das Angebot von Arbeitskräften knapper ist als die Nachfrage danach. Für gewöhnlich war jedoch die Stellung des Unternehmers die bessere, weil das Arbeitsangebot zu überwiegen pflegte, der scheinbar freie Vertragsabschluss fiel also tatsächlich zugunsten des Unternehmers aus. Zu seinen Ungunsten kann sich jedoch die Situation wiederum dann verschieben, wenn unter strenger Aufrechterhaltung des Prinzips der Vertragsfreiheit und der Nichteinmischung des Staats die Arbeiter durch Zusammenschluss zu Verbänden das Angebot zusammenfassen und durch die weiteren Mittel der Arbeitseinstellung (als Produzenten) und des Boykotts (als Konsumenten) ihre Lohnforderungen

und anderen Bedingungen durchsetzen. Dass demgegenüber nun wiederum die Unternehmer mit Verband und Aussperrung sich wehren, zeigt, dass die angebliche Vertragsfreiheit nichts anderes ist als der jeweilige Waffenstillstand zwischen erschöpften Kämpfern.

Vertragsfreiheit bedeutet Preisgabe des wirtschaftlich Schwächeren, kann Arbeiterausbeutung, Wucher, Monopolpreis, aber auch Ruin des Unternehmers, Schädigung des Kapitalisten, einseitige Förderung des Konsumenteninteresses bedeuten. Vertragsfreiheit ist ein blosses Wort, dessen Inhalt erst die Wirtschaftslage des Augenblicks schafft.

* * *

Die Stellung des Staates zu den Fragen der Wirtschaft kann nur durch seine eigene Aufgabe gegeben werden; sie ist deshalb durchaus politisch bestimmt. Wer den Staat nur als eine Teilorganisation der Menschheit des ganzen Erdkreises ansieht, wer die Entwicklung des einzelnen Individuums für das gegenwärtige Ziel der Kultur erklärt, wird zum mindesten ein Eingreifen des Staates auf das unerlässliche Minimum beschränken wollen. Zwar wird heut kaum jemand mehr auf dem blossen „Nachtwächter"-Standpunkt der französischen Liberalen der dreissiger und vierziger Jahre des vorigen Jahrhunderts stehen, die dem Staat keine andere Aufgabe zuerkennen wollten als den Schutz von Leben und Eigentum; aber die Vorstellung der praestabilierten Harmonie des sich selbst überlassenen Wirtschaftslebens beherrscht doch immer noch weite Kreise der Wissenschaft wie der wirtschaftspolitischen Praxis. In den meisten Ländern erfolgt allerdings, unbekümmert um jede Theorie, ein weitgehendes Eingreifen des Staates in die Wirtschaft, ist die Wirtschaft in grossem Umfange „durchstaatlicht" (Renner). Ja sogar das andere Extrem, die Sozialisierung der Wirtschaft, das bis zum Kriege nur in den australischen Staaten um Erfüllung rang, ist nunmehr für grosse Teile Ost- und Mitteleuropas, vor allem auch für Deutschland, zum Problem der Gegenwart und nächsten Zukunft geworden, wobei alle denkbaren Grade dieser vieldeutigen programmatischen Forderung, von der „Vollsozialisierung" bis zur „Planwirtschaft" leidenschaftliche Fürsprecher gefunden haben. Wer endlich den Zweck des Staates in ihm selbst und seiner Selbstbehauptung sieht, wird seine wirtschaftliche Tätigkeit eben unter dem Gesichtspunkte der Staatsnotwendigkeit erfassen. Dies alles gilt von der Tätigkeit des Staates als wirtschaftendem Subjekt, von dem Einfluss auf die nationale Produktion und die grossen Erwerbsgruppen wie schliesslich von der Einwirkung auf die sozialen Verhältnisse.

* * *

Der Sozialismus verlangt nicht eine „Verstaatlichung", sondern eine „Vergesellschaftung" der Produktion. Ja gerade von sozialistischer Seite sind gegen Staatsbetriebe schärfste Einwendungen erhoben worden, wie auch die sozialistische Arbeiterschaft nicht die geringsten Bedenken getragen hat, in Staatsbetrieben (Eisenbahnen, Bergwerken usw.) zu streiken. Der Staat ist nach dieser Auffassung nicht sowohl Träger der Sozialisierung als vielmehr nur ein Werkzeug zu ihrer Verwirklichung; die schroffste Richtung freilich (wie sie im Bolschewismus und Syndikalismus vertreten ist) sieht in ihm nicht ein Mittel, sondern umgekehrt ein Hindernis der Vergesellschaftung, das demgemäss beseitigt werden muss. In dieser Stellungnahme gegenüber dem Staat begegnet sich der Bolschewismus mit dem extremen Individualismus; beiden ist der Staat in seinen Beziehungen zur Wirtschaft ein Aergernis. Soweit einigermassen verlässliche Nachrichten aus Russland gekommen sind, hat dieser staatlose Sozialismus zu dem erhofften Ergebnis keineswegs geführt. Jedenfalls lässt sich von wirklichen Erfahrungen nur bezüglich der Auswirkungen des bis zum Kriege herrschenden „Staatssozialismus" reden. Die Kriegswirtschaftspolitik des Staates ist zur Zeit noch zu unübersichtlich, ihr Bild zu sehr „von der Parteien Hass und Gunst verwirrt", als dass sie einer streng objektiven Ausdeutung fähig wäre.

* * *

Beim Staat als selbstwirtschaftendem Subjekt wird man zwischen jenen Wirtschaftszweigen scheiden können, deren Betreibung in seinem Wesen als Staat selbst

begründet werden kann, und jenen weiteren, die ihm nur als Finanzquelle dienen. Als Musterbeispiel für die ersteren sei das Eisenbahnwesen angeführt. Zwar bringen die Eisenbahnen normalerweise gewaltige Überschüsse (in Preussen und Bayern waren die Einnahmen aus ihnen grösser als die Steuererträgnisse); aber das wesentliche liegt doch nicht darin, sondern in der Einwirkung der Eisenbahnen auf das gesamte Wirtschaftsleben. Die Gütertarifpolitik ist die entscheidende Tatsache für die Lebensfähigkeit aller Gewerbe, die schwere Güter verfrachten müssen; ihre einseitige Handhabung zugunsten einzelner Interessenten, wie sie in der Hand von Privatgesellschaften nicht ausgeschlossen ist, zeigt sich als tiefgreifender Schaden für die Gesamtwirtschaftsentwicklung des Landes. Diese Schäden waren bekanntlich in den Vereinigten Staaten von Amerika (im Zusammenhang mit dem Trustwesen) so gross, dass der Bund den Privatbahnen die Tarifhoheit genommen und sie in die Hände einer staatlichen Behörde, der Interstate commerce commission, gelegt hat. Der Staat wirtschaftet als Eisenbahnunternehmer, wenn auch die Eisenbahnen eine Einnahmequelle ersten Ranges für ihn geworden sind, doch im wesentlichen nur, um Missbräuche privatwirtschaftlicher Ausnutzung zu verhindern. — Das umgekehrte Extrem stellt die staatliche Landwirtschaft dar. Wenn die Domänen im Mittelalter und eigentlich bis zum Beginn des modernen Staates die staatliche Haupteinnahmequelle waren, so erklärte sich das rein negativ aus dem Mangel an Bareinnahmen, die sich bei überwiegender Naturalwirtschaft nicht beschaffen lassen. Hält man die Domänen jetzt noch fest, so spielt dabei — abgesehen von Versuchswirtschaften, Gestüten, Lehrgütern — mehr die Tradition als ein wirkliches Bedürfnis die entscheidende Rolle. Die durchaus individuelle Leitung, wie sie ein moderner landwirtschaftlicher Grossbetrieb verlangt, verträgt sich nicht mit dem notwendigen Bureaukratismus staatlicher Wirtschaftsführung; und so sind die Domänen denn auch fast durchwegs verpachtet.

Soweit der Staat sich nicht durch Eigeneinnahmen selbst ernährt, fordert er kraft seiner Staatshoheit die Mittel zur Förderung seiner Zwecke von seinen Bürgern. Die Höhe wie Art und Verteilung dieser Steuern wirken in gleich starker Weise wieder auf die Privatwirtschaft der einzelnen zurück, was ebensowohl beabsichtigt wie unerwünschte Nebenwirkung sein kann. Es sei nur daran erinnert, wie tief die Zollpolitik die Wirtschaftverfassung beeinflusst. Aber auch die anderen Steuergesetze haben solche Wirkungen (Branntweinsteuerkontingentierung, Einfluss der Wertzuwachs- und Umsatzsteuern auf den Grundstücksverkehr usw.). Bei der Ausgestaltung der direkten Steuern wird ganz bewusst eine sozialpolitische Wirkung erstrebt (Freihaltung der geringsten Einkommen, stärkere Heranziehung fundierter Einkommen, geringere Belastung der kinderreichen Familien, progressiver Steuersatz). Entscheidend bei allen steuerpolitischen Fragen bleibt freilich der Gesichtspunkt der Staatsnotwendigkeit.

* * *

Je mehr der Staat sich für seine eigene finanzielle Leistungsfähigkeit auf die in Steuerform geleisteten Beiträge seiner Bürger angewiesen sieht, um so grösser wird sein Interesse an deren wirtschaftlichem Gedeihen. Dieser Standpunkt — Förderung des Bürgererwerbs im Interesse der Staatsfinanzen — ist der des älteren merkantilistischen Staates wie der im wesentlichen herrschenden neomerkantilistischen Richtung. Die dadurch bedingte direkte Einwirkung des Staates auf die Volkswirtschaft vollzieht sich in drei Formen: regelnd, fördernd und hemmend.

Es sind eine Reihe allgemeiner Staatsaufgaben, die gewissermassen zugleich das Fundament einer geregelten Wirtschaft schaffen. Die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung, die Gewährleistung sicheren und unparteiischen Rechtsschutzes, die Schaffung oder Kodifizierung zweckentsprechender Rechtsnormen sind die Voraussetzungen einer Wirtschaft grösseren Stils; wo solche fehlen, wie vor kurzem noch in manchen Teilen des Orients oder in dem grössten Teile Innerafrikas, wird sich ausser der Landwirtschaft nur ein primitives Handwerk und ein in seinen Ergebnissen stets gefährdeter Handel entwickeln können. Die Ordnung des Münz-, Mass- und Gewichtswesens, die Schaffung und Unterhaltung eines brauchbaren Wegenetzes (durch den Staat selbst oder seine nachgeordneten Organe), die Regelung des Marktwesens sind weitere Bausteine zum Fundament der Volkswirtschaft.

So wichtig, ja unbedingt notwendig alle diese Staatsmassnahmen allgemeiner Natur sind, sie schaffen doch nur erst den Rahmen, innerhalb dessen sich die tatsächlichen Vorgänge der Volkswirtschaft abspielen. Aber auch in diese hinein greift jetzt der Staat unbedenklich mit starker Hand.

Er kann den wirtschaftlichen Erfolg ehren, wie er den kriegerischen oder geistigen geehrt hat: durch Verleihung von Auszeichnungen, über die er in jedem Grade verfügt. Die Schaffung eines neuen Geld- oder Industrieadels neben dem alten Adel des Schwerts und der Robe regt die mächtigsten Instinkte der Menschenbrust, den Ehrgeiz an; die soziale Ehrung des Wirtschaftserwerbs führt ihm eine Reihe fähigster Köpfe zu, die ohne diesen psychologischen Antrieb sich anderen Berufen zugewandt hätten.

Fördert der Staat auf diese Weise die Wirtschaft, indem er ihre Führerstellen füllen hilft, so kann er auch für Arbeitskräfte sorgen. Die Förderung der Allgemeinbildung (Volksschule, Fortbildungsschule) wie der Fachbildung (gewerbliche und landwirtschaftliche Schulen) der Arbeiter und Kleinproduzenten, die Unterstützung der Zuwanderung ausländischer Arbeiter (Ansiedlungspolitik junger Kolonialländer wie vor wenigen Jahrzehnten der United States und jetzt Argentiniens, Arbeiterbeschaffungsstellen wie die deutsche Arbeiterzentrale), das sind einige der Mittel der Arbeiterbeschaffung. Auch die Aufteilung von Grossgrundbesitz im Wege der inneren Kolonisation in Arbeiter- und Bauernstellen kann man hierher rechnen. Ebenso wie der Staat der Volkswirtschaft Kräfte zuführt, kann er auch umgekehrt die Arbeit seiner Bürger gegen die überlegene Konkurrenz Fremder schützen. Diese Überlegenheit kann ebensowohl in höherer Leistung bestehen (Ausschluss von europäischen Unternehmern in einzelnen orientalischen Staaten) wie in geringeren Ansprüchen (Ausschluss farbiger Arbeiter in angelsächsischen Ländern). Die Schutztätigkeit des Staates kommt freilich im ganzen weniger den Arbeitskräften als den Produzenten zugute; sie findet ihren Hauptausdruck in der Schutzzollpolitik.

In allen Formen des Zolles, als Erziehungszoll, als eigentlicher Schutzzoll und gelegentlich selbst als Finanzzoll spielt diese Schutzfunktion die entscheidende Rolle; der Staat will entweder vorhandene Werte nicht entwerten lassen (Getreidezoll gegen die Konkurrenz jungfräulichen und raubbaumässig ausgebeuteten transozeanischen Bodens) oder die Schaffung neuer Werte ermöglichen (Industriezölle in jungen Industrieländern). Dass für ihn selbst dabei eine direkte Bereicherung der Staatsfinanzen erfolgt, ist eine erfreuliche Nebenerscheinung, nicht aber die entscheidende Tatsache. Diese Förderung des Produzenteninteresses kann freilich durch eine Benachteiligung der Konsumenten erkauft sein, falls nämlich dadurch die Preise der hauptsächlichsten Lebensbedürfnisse stärker steigen oder höher gehalten werden als die jeweilige Verdienstmöglichkeit. Wenn die Wirtschaftsförderungspolitik geschlossen und erfolgreich ist, wird das Gesamteinkommen des Volkes durch die erhöhte Produktivität stärker steigen als der Preis dieser Lebensbedürfnisse und so Konsumenten- und Produzenteninteresse parallel laufen. Es ist jedoch sehr wohl möglich, dass der Staat das Produzenteninteresse dem der Konsumenten opfert, oder genauer gesprochen, das eines Teils der Produzenten dem eines Teils der Konsumenten; es mögen auch wohl einzelne Produzentengruppen gegenüber anderen zurückgesetzt werden („reine" Walzwerke gegenüber den gemischten Werken, Konzessionen in Handelsverträgen). Der Staat muss dann entscheiden, welches Interesse das für ihn wertvollere ist. Endlich kann auch eine bewusste Opferung wirtschaftlicher Interessen sowohl aus innerpolitischen Gründen (Vorherrschaft einer Klasse, Mittelstandspolitik) wie aus Rücksichten der äusseren Politik erfolgen (imperialistische Bestrebungen in England).

Die eben in den äussersten Umrissen angedeutete Produzenten- und Produktionsschutzpolitik sucht die allgemeinen Existenzbedingungen für die Wirtschaft oder Gruppen von Wirtschaftenden sicherzustellen oder zu bessern. Daneben hat der Staat schon seit Jahrhunderten eine recht energische direkte Unterstützung einzelner Produktionszweige für eine nicht zu umgehende Aufgabe erachtet: Landeskultur und Gewerbeförderung nehmen auch jetzt noch keine geringere Stelle ein, als einst im Staate Ludwigs XIV. oder Friedrichs des Grossen.

Es ist naturgemäss, dass diese Unterstützungen überwiegend den „kleinen Leuten" zugute kommen; für die wohlhabenderen Produzenten werden sie wenigstens in der Gegenwart mehr auf indirektem Wege, etwa durch Bereitstellung von Mitteln für technologische Forschung

(Physikalisch-technische Reichsanstalt) verwendet werden. Doch kommt auch jetzt noch eine direkte Unterstützung grösserer Unternehmungen, beispielsweise durch die Gewährung von Ausfuhrprämien (Zucker bis zur Brüsseler Konferenz) nicht selten vor. Die Städte, welche ein Interesse an der Heranziehung grösserer Steuerzahler haben, gehen auch wohl noch weiter (unentgeltliche oder sehr billige Überlassung von Terrain, Steuererleichterungen, Vorzugsbedingungen bei Elektrizitäts- und Wasserlieferung), welchen Weg selbst ganze Staaten noch einschlagen, die ihre Volkswirtschaft rasch in die Höhe bringen wollen (Balkan- und südamerikanische Staaten). Bei uns pflegt der Staat diese Förderungsgelder nur zum Teil durch seine eigenen Verwaltungsorgane zu verteilen, bedient sich vielmehr zumeist der Mitwirkung der sachkundigen offiziellen Vertretungskörperschaften der einzelnen Berufsstände (Landwirtschaftskammern, Handwerkskammern, weniger Handelskammern).

Seine vornehmste Aufgabe aber erfüllt der Staat auch in wirtschaftlicher Beziehung, wenn er als Schirmherr der Schwachen auftritt, wenn er in das Getriebe des Wirtschaftslebens hemmend eingreift, um Unkundige und Hilflose zu schützen. Dieser Schutz bedarf wohl unter Umständen der Ergänzung, um voll wirksam zu sein; es genügt nicht, dass der Staat den Wucher unter noch so strenge Strafe stellt, wenn er nicht zugleich dafür sorgt, dass die Kreditbedürftigen, soweit der Kredit wirtschaftlich berechtigt ist, anderswo Befriedigung finden, etwa in Leihhäusern oder Kreditgenossenschaften. Es gibt wohl auch noch eine Reihe solcher Probleme, zu deren Lösung sich ein einwandfreier Weg noch nicht gefunden hat (Kampf gegen Trustausschreitungen in Amerika, Heimarbeit). Aber gerade auf dem Gebiete des Schutzes der wirtschaftlich Schwachen hat der moderne Staat, gegenüber doktrinären Widerständen jeder Art, seine schönsten Triumphe gefeiert. Alles, was man mit dem weiten Namen Sozialpolitik zusammenzufassen sucht, gehört hierher.

Endlich hat die Gegenwart dem Staate die letzte, höchste Aufgabe gestellt: die Regelung der Gesamtwirtschaft mit der doppelten Spitze des sozialen Ausgleichs und der Hebung der Produktivität. Ob er sie bewältigen kann, das wird für die Gesamtkultur der Welt entscheidend werden. Dem nüchternen Verstande will es allerdings scheinen, dass nur eine Synthese der beiden grossen Kräfte, des Schaffenstriebes des Individuums und der Wahrung des Gemeininteresses durch den Staat, weiterführen kann. Jeder Absolutismus der Lösungen hat bisher auf einer Selbsttäuschung beruht; wie der ungehemmte Individualismus seinerzeit, so bedeutet der extreme Sozialismus eine Einseitigkeit, werden beide nur einem Teile der im Menschen schlummernden Fähigkeiten, Willensantriebe und Einfühlungsmöglichkeiten gerecht.

Der Staat, so sehr er als dauernde Erscheinungsform über seinen jeweiligen Teilgliedern steht, ist andererseits eben doch ihr Inbegriff, fühlt ihrer aller Leiden und Verlangen. Wie der Körper des Menschen in Aktion und Reaktion physiologisch bedingt ist, so wird der Staat von all den widerstreitenden wirtschaftlichen Interessen bewegt. Die Harmonie zwischen all diesen Disharmonien zu finden, das ist die immer neu gestellte und nie endgültig gelöste Aufgabe der Wirtschaftspolitik.

## c) Recht und Wirtschaft.

Von Dr. **Rudolf Kaulla,**

a. o. Professor an der technischen Hochschule in Stuttgart.

**Literatur:**

Berolzheimer, System der Rechts- und Wirtschaftsphilosophie, insbes. Band II, die Kulturstufen der Rechts- und Wirtschaftsphilosophie, München 1905. In diesem Werk (§§ 2 und 5) befindet sich auch eine Übersicht über die bis dahin in Betracht kommende Literatur der Rechtsphilosophie und der Wirtschaftsphilosophie. — Von seither erschienenen Veröffentlichungen seien besonders genannt: Stammler, Art. „Recht" (insb. Seite 38 ff. und Litt.) im Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 3. Aufl., 7. Band, Jena 1911. — Josef Kohler, Lehr-

buch der Rechtsphilosophie, 2. Auflage 1917. Seite 11 ff., 87 ff. — Cathrein, Recht, Naturrecht und positives Recht, 2. Auflage. Freiburg 1909. — Andreas Voigt, Aufsatzreihe „Wirtschaft und Recht" in der Zeitschrift für Sozialwissenschaft, Neue Folge, II. Jahrgang 1911. — Hoeniger, „Privatrecht und Wirtschaftswissenschaft" im ersten Heft („der privatwirtschaftliche Gesichtspunkt in der Sozialökonomie und Jurisprudenz") der Freiburger Sammlung sozialökonomischer und juristischer Abhandlungen 1914. — Bozi, Lebendes Recht, Hannover 1915. — Kaulla, Über das Verhältnis der Volkswirtschaftslehre zur Rechtswissenschaft und zur Politik. Berlin 1919. — Viel Anregendes zum vorliegenden Gegenstand enthalten auch die Verhandlungen des Vereins für Sozialpolitik über die berufsmässige Vorbildung der volkswirtschaftlichen Beamten, mit Referaten von K. Bücher und M. Behrend nebst der anschliessenden Diskussion (im 25. Band der Schriften des Vereins für Sozialpolitik. Leipzig 1908.)

### A. Die Rechtsordnung und das Wirtschaftsleben.

Das wirtschaftliche Leben vollzieht sich in den Geleisen der Rechtsordnung. Wenn auch nur zwei Personen im Frieden zusammenleben, so gilt für sie ein wenn auch noch so primitiver Rechtszustand; denn das friedliche Zusammenleben müsste in dem Augenblick von selbst aufhören, wenn jeder zu jeder Zeit nehmen wollte und könnte, was der andere gerade hat oder haben will. In einem hochentwickelten Gemeinwesen aber stellt die Rechtsordnung ein ungemein reich gegliedertes System dar, das sich aus der Gesamtheit der jeweils giltigen Gesetze und gewohnheitsrechtlichen Übungen und den auf ihrem Boden ergangenen Verordnungen und Verwaltungsmassnahmen zusammensetzt. Unzählige, unendlich vielgestaltige private Festsetzungen bestehen auf dieser Grundlage und entstehen fortgesetzt, die den Zweck haben, die wirtschaftlichen Verhältnisse der Menschen im Einzelnen zu regeln. Wird eine Rechtsnorm durch Zuwiderhandeln verletzt, so ist es wiederum die Rechtsordnung, die prozessual und materiell den weiteren Verlauf des Falles bestimmt. Auch verfehlte Normen üben, sofern sie nur in Kraft getreten sind, Wirkungen aus, wenn diese Wirkungen auch andere sein mögen als die beabsichtigten; und selbst wenn eine bestehende Rechtsordnung umgestürzt wird und die Willkür des oder der tatsächlichen Machthaber herrscht, dann geht das wirtschaftliche Leben eben auf dem Boden dieser willkürlich neugeschaffenen Ordnung weiter, mag dieser Boden vielleicht noch so schwankend und unsicher sein.

Es gibt keine wirtschaftliche Einrichtung, die nicht gleichzeitig eine Rechtseinrichtung wäre, und keine wirtschaftliche Betätigung, die nicht zugleich eine Rechtshandlung in sich begreifen würde. Die Herstellung von Gütern, der Güterumsatz, der Güterverbrauch, alles vollzieht sich mittels Rechtshandlungen und auf Grund von Rechtseinrichtungen, die es irgend wem ermöglichen — gleichviel ob dieser eine einzelne Privatperson ist oder ein öffentlicher Körper oder sonst eine wie immer gestaltete Gemeinschaft —, Grund und Boden zu benützen, Werkzeuge und Maschinen zu gebrauchen oder andere mit ihnen arbeiten zu lassen, die Erzeugnisse für sich zu behalten oder auf andere zu übertragen usw. Es lässt sich schlechthin kein Vorgang des wirtschaftlichen Lebens denken, der nicht infolge des Vorhandenseins von rechtlichen Bestimmungen gerade so gestaltet wäre wie er ist und der sich nicht anders gestalten müsste, wenn die Rechtsordnung anders gestaltet wäre, soweit sie mit ihm zusammenhängt. Zum Beispiel der Wert eines Hauses ist ohne Rücksicht auf dessen Lage und bauliche Eigenschaften ganz verschieden je nach der rechtlichen Gestaltung des Eigentums und Besitzrechtes und je nach Art und Umfang der Beschränkungen, denen dieses durch gesetzliche oder administrative oder privatrechtliche Bestimmungen unterworfen ist.

Die Kräfte der Natur gehorchen ihren eigenen, ewigen Gesetzen, den Naturgesetzen. Die Fruchtbarkeit der Erde, die Vermehrungsfähigkeit der Menschen und der Tierwelt, die menschliche Arbeitskraft, die Brauchbarkeit von Werkzeugen und Maschinen, überhaupt alles, was besteht und alles, was vorgeht, steht unter der Herrschaft der Naturgesetze. Ihnen gegenüber versagt jede menschliche Satzung. Wohl aber geben die Rechtssatzungen der Verwertung der Naturkräfte ihre bestimmte Richtung. Je nachdem die Rechtsordnung unter den tausendfältig verschiedenen Möglichkeiten einer Regelung gerade diese oder jene Anordnung getroffen hat, erfolgt auch die Verwertung der Naturkräfte so oder anders, und ist das wirtschaftliche Ergebnis dieser Verwertung so oder anders beschaffen. Die auf Grund der Naturgesetze wirksamen Kräfte betätigen sich im Wirtschaftsleben niemals anders als durch das Mittel der Rechtsordnung, die die unmittelbare Grundlage allen volkswirtschaftlichen Geschehens ist. Die Volkswirtschaftslehre kann man daher kurz als die

Lehre von den wirtschaftlichen Wirkungen der Rechtsordnung definieren.[1])

Alle Güter, die das Wirtschaftsleben hervorbringt, verdanken demnach ihren bestimmten Wert nicht nur allein ihren körperlichen Eigenschaften, sondern zugleich der Gestaltung der Rechte, die für ihren Gebrauch bestimmend sind. Der Wert eines Hauses ändert sich nicht nur infolge von Veränderungen, die das Haus an sich betreffen, wie z. B. durch Umbau oder Beschädigung, durch Veränderung der Zufahrtsmöglichkeit usw., sondern auch durch jede Erweiterung oder Beschränkung der Rechte des Besitzers und durch jede Veränderung der Lasten, die mit dem Besitz verknüpft sind. Dabei handelt es sich aber nicht etwa nur um Veränderungen der Rechtslage durch Inkrafttreten neuer Normen, sondern um Veränderungen jedweder Art, die den Bestand der Rechtsverhältnisse berühren. Insbesondere vermag jede Schwankung in der Sicherheit der Rechtsordnung den Wert der Güter zu verändern, beruhe diese Schwankung auf einer Änderung privatrechtlicher, prozessualer, verwaltungsrechtlicher Bestimmungen oder darauf, dass dem Staat als dem Hüter der Rechtsordnung die Macht fehlt, diese Ordnung vor Verletzungen sei es gegen äussere Feinde oder gegen Missachtung im Innern zu schützen. Zum Beispiel wie bei allen Werten, so spielt auch unter den Bestimmungsgründen der Valuta die Rücksicht auf die Rechtssicherheit eine wichtige Rolle: erscheint ein Staatswesen nicht als wohlgeordnet und gefestigt, seine Rechtspflege nicht als vertrauenswürdig, sind Störungen seines Rechtsfriedens im Innern oder von Seiten äusserer Feinde zu besorgen, so ist die Geschäftswelt des Auslands weniger bereit, Handel dorthin zu treiben und dort Anlagen zu machen; entsprechend geringer bewertet und bezahlt sie — ceteris paribus — das Recht auf Leistungen, zu denen sich dortige Schuldner verpflichten und desto schlechter wird der Kurs der Wechsel jenes Landes.

Ist die Rechtsordnung und ihre Sicherheit eine wesentliche Grundlage der wirtschaftlichen Wertbildung, so ist jede Tätigkeit und jede Aufwendung als produktiv, d. h. als wertbildend anzusprechen, die dieser Sicherheit zugute kommt. Der alte Streit, ob die Kosten des Heerwesens als produktive oder als unproduktive Ausgaben zu betrachten seien, ist also in der Weise zu entscheiden, dass der produktive Charakter derartiger Aufwendungen insoweit anzuerkennen ist, als sie zur Erhaltung und Erhöhung der Rechtssicherheit tatsächlich beitragen. Auch die altliberale Schule, die dem Staat die Fähigkeit und die Berechtigung zu unmittelbaren Eingriffen in das Wirtschaftsleben oder gar zu dessen planmässiger Regelung absprach und grundsätzlich nur die private Initiative und Betätigung als wirtschaftlich nützlich anerkannte, verlangte immerhin, dass der Staat für Sicherheit des Landes gegen äussere Feinde und für Rechtssicherheit im Inneren sorge, womit sein Wirkungskreis allerdings erschöpft sein sollte („Nachtwächterstaat").

Da diese Sicherheit auf der Wirksamkeit des Staates beruht, so lässt sich weiterhin sagen, dass in jedem wirtschaftlichen Wert eine Quote steckt, die der Tätigkeit des Staates und seinen Einrichtungen verdankt wird. In diesem Gedankengang kann insbesondere das Recht des Staates, in seinem Machtbereiche Steuern zu erheben, eine rechtsphilosophische Begründung finden. Denn, indem der Staat Steuern erhebt, zieht er für sich einen Anteil aus der volkswirtschaftlichen Produktion heraus, auf den er vermöge seines Mitverdienstes an der wirtschaftlichen Wertbildung grundsätzlichen Anspruch hat, sei es auch nur um des einfachen Schutzes der Rechtssicherheit willen.

Die Rechtsordnung ist aber nicht Selbstzweck. Sie dient dazu, das Zusammenleben der Menschen, insbesondere auch ihren wirtschaftlichen Verkehr nach ganz bestimmten Gesichtspunkten zu ordnen. Auch grundlegende Rechtseinrichtungen wie Eigentum und Erbrecht, deren Anfänge schon in die unvordenklichen Zeiten einer noch unbewussten Rechtsentwicklung zurückgehen und über deren Entstehungsgründe wir daher nur Vermutungen anstellen können, verdanken ihr jetziges Fortbestehen doch nur ganz bestimmten und klar überlegten Zwecken, insbesondere solchen wirtschaftlicher Art. Eine zweckbewusste Gesetzgebung hat ihnen in der Gegenwart gerade die und die Regelung im Einzelnen gegeben, während zahllose andere Möglichkeiten der Regelung an und für sich denkbar waren. Diese Regelung kann aber niemals etwas

[1]) Hierüber des näheren meine oben genannte Abhandlung.

Starres sein. Denn so wie die wirtschaftlichen Bedürfnisse der menschlichen Gemeinschaften dem Wechsel unterworfen sind, so muss auch die Rechtsordnung diesem Wechsel fortgesetzt Rechnung tragen. Veraltete, wie fehlerhafte neue Bestimmungen wirken als ein Druck, der die gesunde Entfaltung des Wirtschaftslebens hemmt und Gegendruck erzeugt. Die wahren Bedürfnisse in dem Streit der einander zuwiderlaufenden Interessen richtig zu erkennen und ihnen durch das Mittel der Rechtsordnung die Bahn zu ebnen, ist die Aufgabe der Wirtschaftspolitik.

### B. Die Rechtswissenschaft und das Wirtschaftsleben.

Angesichts der unmittelbaren Abhängigkeit des Wirtschaftslebens von der Rechtsordnung erscheint ein durchdringendes Verständnis des Wirtschaftslebens nicht als denkbar ohne Kenntnis der Rechtsgrundlagen, auf denen es sich aufbaut. Man kann freilich nicht erwarten, dass der Volkswirtschaftler zugleich ein vollausgebildeter Rechtsgelehrter sei. Selbst wenn dies an und für sich überhaupt wünschenswert wäre, könnte ihm doch die Beherrschung des ungeheuren Wissenstoffes dieser beiden vereinigten Wissensgebiete so wenig zugemutet werden wie dem Juristen. Allein die Kenntnis der Rechtsordnung, wenigstens in ihren grossen Zügen, gehört zum unentbehrlichen Handwerkszeug eines jeden, der sich ernsthaft mit dem Studium des Wirtschaftslebens befassen will oder der zur Mitarbeit auf dem Gebiet der Wirtschaftspolitik berufen ist. Umgekehrt leidet aber auch die Pflege und die Wissenschaft des Rechts, wenn sich mit der Kenntnis der formalen Rechtsordnung nicht auch noch die Kenntnis des Zweckes der Rechtsbestimmungen und Verständnis für ihre praktische Bedeutung verbindet.

Diese Zusammengehörigkeit der Kenntnis der Rechtsordnung mit der Kenntnis des Wirtschaftslebens war einstmals eine Selbstverständlichkeit. Dass die beiden Wissensgebiete sich schieden und mit der Zeit als zwei selbständige Wissenschaften — Rechtswissenschaft und Volkswirtschaftslehre (Nationalökonomie) — nebeneinander getreten sind, hing enge mit dem Wechsel der Anschauungen zusammen, die zu verschiedenen Zeiten über die Frage verbreitet waren, inwieweit es nützlich und überhaupt möglich sei, den Gang der Wirtschaftsordnung durch menschliche Rechtssatzung zu beeinflussen.

Im Mittelalter, zur Zeit der Scholastik, stand im wesentlichen alles geistige Leben und Streben unter dem Einfluss der Kirche. Diese lehrte ein göttliches „Naturrecht", dem die Rechtssatzungen der Menschen angepasst werden müssen und an dessen innerer Kraft die Gesetze der Menschen zu schanden werden, wenn sie ihm widerstreiten. Die Rechtsordnung soll dazu dienen, die Gebote dieses Naturrechts zu verwirklichen. Das Wirtschaftsleben wurde daher nicht sich selbst überlassen, sondern nach den sittlichen Anforderungen der kirchlichen Lehre rechtlich geordnet. Der Angelpunkt dieser Ordnungen pflegte eine Regelung der Preisbildung zu sein, die dem naturrechtlichen Gesichtspunkt Rechnung trug, dass die Waren nicht unter schrankenloser Ausnützung jeder Gewinnmöglichkeit, sondern zu ihrem „gerechten" Preis umgesetzt werden sollen, den die führenden Scholastiker nach der Grösse der aufgewendeten Arbeit bemassen. Auch als die Rechtswissenschaft sich später von der Theologie getrennt hatte und mehr und mehr verweltlicht war, blieb die Anschauung in Kraft, dass die Obrigkeit den Gang des Wirtschaftslebens unmittelbar zu regeln habe. Diese Anschauung gewann noch an Stärke in der Zeit des Absolutismus, der in den aufkommenden modernen Staaten sich für befähigt und für berufen hielt, dem Wirtschaftsleben bis in seine Einzelheiten von oben herab zwangsweise seine Bahn zu weisen, nur dass jetzt nicht mehr die naturrechtlichen Ideale, sondern rein materielle Zweckmässigkeitsgründe die Richtung gaben. Aber dieses System einer bürokratischen Bevormundung, das in verschiedenen Staaten bedeutende Erfolge für die wirtschaftliche Entwicklung aufzuweisen hatte, versagte mit der Zeit. Es passte nicht mehr, je mehr bei der zunehmenden Bedeutung der internationalen Beziehungen der innere Markt der einzelnen Staaten mit den Märkten des Auslandes, die dem eigenen Machtbereich entrückt waren, verflochten und von den dortigen wirtschaftlichen Verhältnissen beeinflusst wurde. Die Misserfolge wurden immer augenfälliger und das Hineinregieren in alle und jede wirtschaftliche Betätigung immer unerträglicher. Zur gleichen Zeit, als die französische Revolution die Macht des absoluten Regiments brach und die „natürlichen Menschenrechte" verkündete, wies die Einführung der Dampfmaschine der Gütererzeugung völlig neue Wege und unterwühlte die her-

gebrachte Ordnung des Wirtschaftslebens von innen heraus. Das Menschenrecht auf Freiheit wurde nun grundsätzlich auch auf die wirtschaftliche Betätigung des Menschen bezogen. Das von der volkswirtschaftlichen Schule der sog. Physiokraten aufgestellte Programm des Laissez faire begann seinen Einfluss auszuüben. Doch wurzelte das Naturrecht, aus dem die Menschenrechte der Aufklärungszeit abgeleitet wurden, nicht mehr in dem Gedanken der Unterordnung des Menschen unter die Gebote Gottes und der von Gott gesetzten Obrigkeit, sondern in der Vorstellung, dass der Mensch zur Freiheit geboren sei und dass zwischen dieser natürlichen Freiheit und dem Zwang der menschlichen Rechtsordnung ein notwendiger Gegensatz bestehe.[2])

In dieser Zeit und aus dieser Vorstellungswelt heraus gewann die Lehre vom Wirtschaftsleben und den es beherrschenden Gesetzmässigkeiten das Ansehen einer selbständigen Wissenschaft. Die Lehre von der Volkswirtschaft nahm die Gestalt eines in sich geschlossenen Lehrgebäudes an, das seine damals bedeutendste und für lange Zeit grundlegende Gestaltung durch das berühmte Buch des Adam Smith über den „Reichtum der Nationen" erfuhr. Die Selbständigkeit dieser neuen Wissenschaft beruhte auf dem Gedanken, dass es neben der von der Obrigkeit gesetzten Rechtsordnung auf dem Gebiete des Wirtschaftslebens auch Gesetze von besonderer Art gebe, die den Dingen selbst gewissermassen innewohnen: n a t ü r l i c h e Gesetze, die sich von selbst durchsetzen, wenn man der freien Erwerbsbetätigung der Menschen keine künstlichen Fesseln anlegt, und die weil allein der Natur gemäss, auch allein ein gesundes Gedeihen der Volkswirtschaft verbürgen. Als ein solches Gesetz, und zwar als das Wichtigste, in dem die Haupttriebfeder des wirtschaftlichen Räderwerks erblickt wurde, galt das W e r t gesetz demzufolge die Preise im Güterverkehr dem Herstellungsaufwand nebst einem gewissen Gewinn entsprechen sollen; dieser natürliche Preis müsse kraft innerer Gesetzmässigkeit zur Erscheinung kommen, sofern die Menschen in der Lage seien, ihr naturgemässes Streben nach dem grösstmöglichen Vorteil (sacro egoismo!) frei zu betätigen.

Die Vorstellung, dass das Wirtschaftsleben von seinen eigenen, ihm innewohnenden Gesetzen beherrscht sei, wurde noch bestärkt, als im Laufe des 19. Jahrhunderts die Naturwissenschaften ihren glänzenden Aufstieg nahmen. Im Anschluss an das philosophische System des Comte'schen „Positivismus" verbreitete sich nun die Anschauung, dass die Volkswirtschaftslehre methodisch exakt, wie eine Naturwissenschaft, betrieben werden müsse, um zu einer wahren Wissenschaft zu werden. Diese Auffassung machte sich mehr und mehr sowohl in der wissenschaftlichen Forschung als im Lehrbetrieb geltend. So schwand das Bewusstsein einer notwendigen Zusammengehörigkeit der Volkswirtschaftslehre und der Rechtswissenschaft auf beiden Seiten immer mehr.

Dieses Bewusstsein wurde erst wieder stärker, als auch in jener grundsätzlichen Auffassung des Wirtschaftslebens wieder eine Aenderung eingetreten war, die bewirkte, dass sich die Wirtschaftspolitik des Mittels gesetzgeberischer Eingriffe wieder aus Grundsatz und in wesentlich vermehrtem Mass bediente. Der wirtschaftliche Liberalismus, den die junge Wissenschaft vom Wirtschaftsleben vorherrschend vertrat, verlor im selben Mass an Boden, als die lebendige Erfahrung lehrte, dass das liberale Programm der formalen Gleichheit der Menschen vor dem Gesetz in Verbindung mit dem Grundsatz der Nichteinmischung des Gesetzgebers in das Wirtschaftsleben notwendig zur Unterdrückung der wirtschaftlichen Schwachen durch die Starken führte. Namentlich auf dem weiten Gebiete der Arbeiterfragen, aber auch auf anderen Gebieten der Volkswirtschaft erhob sich die Forderung nach staatlicher Einmischung gegen krass zutage tretende Uebelstände, und diese Forderung setzte sich in der Theorie wie in der wirtschaftspolitischen Praxis in immer weiterem Umfang und mit immer grösserer Entschiedenheit durch. Neue Gesetze, darunter gewaltige Gesetzeswerke wurden geschaffen, die ganzen Gebieten des Wirtschaftslebens willkürlich und zweckbewusst eine neue Ordnung brachten. Die Wirtschaftspolitik wurde ein immer bedeutungsvollerer Teil der Gesamtpolitik und damit auch die Rechtsordnung immer augenfälliger zum Werkzeug der Beeinflussung des Wirtschaftslebens. Nach einer Periode, in der die Jünger des Rechts vor-

[2]) Ausführlich über diese Entwicklung der Gedanken (vom Standpunkt der Wertlehre aus betrachtet) m e i n e „Geschichtliche Entwicklung der modernen Werttheorien", Tübingen 1906, insbes. zusammenfassend Seite 263 ff.

wiegend nur nach der formalen Seite hin wissenschaftlich geschult wurden und von der wirtschaftlichen Tragweite der Rechtsnormen im Lehrbetrieb der Rechtswissenschaft nur wenig, wenn überhaupt die Rede war, strebten Rechtswissenschaft und Volkswirtschaftslehre nun wieder zusammen.

Die oft gehörte Klage über eine gewisse Weltfremdheit, die der Rechtspflege zuweilen anhafte, läuft meistens auf nichts anderes hinaus, als darauf, dass in bestimmten Fällen das Gesetz nur nach seinem formalen Wortlaut, sozusagen philologisch, angewendet, sein tieferer Sinn, der Kenntnis und Verständnis des Wirtschaftslebens verlange, aber verkannt werde. Kein Zweifel, dass das Publikum geneigt ist, solche Fälle, die zu seiner Kenntnis gelangen, in unzulässiger Weise zu verallgemeinern. Allein auch in der Juristenwelt selbst und namentlich auch auf den Lehrstühlen der juristischen Fakultäten ist längst die Ueberzeugung zur Vorherrschaft gelangt — besonders weitgehend in Gestalt der sog. Freirechtsbewegung —, dass eine gute Rechtspflege auch eine gediegene Kenntnis des Wirtschaftslebens voraussetze und dass das Verständnis für die Zusammengehörigkeit von Recht und Wirtschaft weit mehr, als es in früherer Zeit der Fall war, gepflegt werden müsse[3]), um den Juristen zu befähigen, nicht nur dem Buchstaben, sondern dem wahren Geist der Rechtsordnung zu dienen.

---

# d) Staat und Gesellschaft.

Von Dr. med. et phil. **Franz Oppenheimer,**
o. Professor der Staatswissenschaften an der Universität Frankfurt a. M.

**Literatur:**

Auf erschöpfende Literaturangaben muss aus den in der Einleitung angegebenen Gründen verzichtet werden. Die hier vorgetragene Auffassung des Staates entwickelt sich mit der sozialliberalen und sozialistischen Theorie. Von den Sozialliberalen, die von Ad. Smith ausgehen, sind zu nennen Carey: (Die „Grundlagen der Sozialwissenschaft", dtsch. von Adler, München 1863 64. — „Lehrbuch der Volkswirtschaft und Sozialwissenschaft", dtsch. v. Adler. München 1866) und sein Schüler Eugen Dühring (Careys Umwälzung der Volkswirtschaftslehre und Sozialwissenschaft", München 1895; „Die Verkleinerer Careys und die Krisis der Nationalökonomie", Breslau 1867; „Kursus der National- und Sozialökonomie", dritte Aufl. Leipzig 1892). Von Dühring stark beeinflusst sind Otto Effertz („Arbeit und Boden, Grundlinien einer Ponophysiokratie", Berlin 1890), ferner Arnold Klöppel („Staat und Gesellschaft", Gotha 1887). — Von den Sozialisten sind ausser den im Text Genannten zu nennen St. Simon, Proudhon, und vor allem Carl Rodbertus. Nach der staatsrechtlichen Seite ist diese Auffassung namentlich von Ludwig Gumplowicz und seiner soziologischen Schule ausgestaltet und zum Mittelpunkt des Systems gemacht worden („Rasse und Staat", Wien 1875. — „Grundriss der Soziologie", Wien 1885, 2. Aufl. Wien 1905. — „Soziologische Essays", Innsbruck 1899. — „Die soziologische Staatsidee". 2. Aufl. Innsbruck 1902. — „Allgemeines Staatsrecht". 3. Aufl. Innsbruck. 1907. — „Der Rassenkampf". Innsbruck 1909. Siehe auch seine „Geschichte der Staatstheorien", Innsbruck 1905.) — Nach der ökonomischen Seite hat Franz Oppenheimer diese Theorie ergänzt in seinem „Staat" (Bd. XIV/XV der von Martin Buber herausgegebenen Sammlung „Die Gesellschaft"), zweite Aufl. 1919; „David Ricardos Grundrententheorie" (Berlin 1909); „Theorie der reinen und politischen Ökonomie" (Berlin 1910, 4. Aufl. Berlin 1919).

Vergleiche ferner:

Gustav Wendt: „Über das Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft. Mit besonderer Berücksichtigung des Grosskapitalismus und der Agrarnot". Berlin-Steglitz 1903.
O. Hintze. Roschers politische Entwicklungstheorie. Jahrb. f. Gesetzgebung etc. N. F. 21. 1897. S. 767 ff.
J. C. Bluntschli. Allgemeine Staatslehre. 6. Aufl. durchges. von E. Loening. Stuttgart 1896 p. 17. 118. 369. III. Aufl. Bd. VII.
Riehl. Die bürgerliche Gesellschaft. 2. Aufl. 1853 p. 4. cit. nach Wendt p. 4.

[3]) In der Vereinigung „Recht und Wirtschaft" haben sich zahlreiche angesehene Juristen und Volkswirtschaftler zur Pflege eben dieser Bestrebungen, denen auch eine eigene Zeitschrift jenes Namens dient, zusammengefunden.

Carl Dietzel. Die Volkswirtschaft und ihr Verhältnis zu Gesellschaft und Staat. Frankfurt a. M. 1864 p. 86ff.
Ferd. Tönnies. Gemeinschaft und Gesellschaft. Leipzig 1887. p. 265ff. 2. Aufl. 1912.
E. Gothein. „Art. Gesellschaft und Gesellschaftswissenschaft", Hdwb. d. Staatswissensch. 3. Aufl. II. Band. p. 680ff. (Literaturangaben.)
Ad. Wagner. Der Staat in nat.-ök. Hinsicht. Handw.-B. d. St,-W. III. Aufl. Bd. VII, S. 727.
Loening. Allgem. Staatslehre. Handw.-B. d. St.-W. III. Aufl. Bd. VII, S. 692.
Jakob Burckhardt. Weltgeschichtliche Betrachtungen. II. Aufl. Stuttgart 1910.
Lexis. Art. „Soziologie" im Wörterbuch d. Volkswirtsch. II. Aufl. II. 924.
Bluntschli. Art. „Gesellschaft und Gesellschaftswissenschaft" in J. C. Bluntschlis Staatswörterbuch in drei Bänden. Bd. II. Leipzig u. Stuttgart 1876. p. 33ff. (Viel Literaturangaben.)
G. Jellinek. Allgem. Staatslehre. 2. Aufl. Berlin 1905. p. 3. 82ff. 93 über Staat und Gesellschaft.
W. Wundt. Logik der Geisteswissenschaften. 3. Aufl. Leipzig 1908. p. 462ff., 464, 467f. Auch hier Literatur.
O. Gierke. Die Gesellschaftsverbände und die deutsche Rechtsprechung 1887.
Bruder, rev. von Ettlinger. Art. „Gesellschaft" i. Staatslexikon, herausgegeben von Bachem, 3. Aufl. Freiburg 1909. p. 547 (Verf. v. Staat u. Gesellsch. Sehr viel soziol. Literatur) 550ff.
R. v. Mohl. Die Geschichte und Literatur der Staatswissenschaft. Erlangen 1855. Bd. I. S. 69ff.
Gierke, „Johann Althusius und die Entwicklung der naturrechtlichen Staatstheorie". Breslau 1880.
Friedrich Paulsen. System der Ethik mit einem Grundriss der Staats- und Gesellschaftslehre. 1906. 8. Aufl.
Georg von Mayr. Begriff und Gliederung der Staatswissenschaften. Tübingen 1910.
Leopold von Wiese. „Zur Grundlegung der Gesellschaftslehre". Jena 1906.

Es ist völlig unmöglich, eine zureichende dogmenhistorische Darstellung der Anschauungen zu geben, die über das Verhältnis von Staat und Gesellschaft geäussert worden sind. Zunächst aus einem rein äusserlichen Grunde: das Material ist über die gesamte Literatur der Philosophie, der Politik, der Ökonomik, der Staatsrechtstheorie, der Historik, der Soziologie usw. derart zersplittert und verzettelt, dass niemand es übersehen kann. Aber wollte man auch auf Vollständigkeit der Darstellung gänzlich verzichten, so würden dennoch innere Gründe die dogmenhistorische Darstellung ausschliessen. Erstens ein terminologischer: die Begriffe schwanken so stark, dass, z. B. Arnold Klöppel in seinem Buche „Staat und Gesellschaft" genau dasjenige Staat nennt, was ich als „Gesellschaft" bezeichnen werde, und umgekehrt genau das „Gesellschaft", was ich „Staat" nenne. Die Unklarheit der Begriffsbildung deutet bereits auf den zweiten inneren Grund vor: die ältere Gesellschaftsphilosophie hat zwischen den beiden Phänomenen so gut wie niemals unterschieden und niemals s c h a r f unterschieden. Den antiken Schriftstellern gelten beide mehr oder weniger als identisch; jede kleine organisierte Menschengruppe ist für Platon bereits ein „Staat", während unsere Zeit in der Regel hier von einer „Gesellschaft" sprechen würde. Nur betonen die der Stoa mehr geneigten Schriftsteller stärker den „gesellschaftlichen", die der epikuräischen Lehre mehr geneigten stärker den „staatlichen" Charakter der Gemeinschaft, die jenen von Natur wegen, diesen durch Satzung entstanden ist. Diese Gleichsetzung geht dann durch Vermittlung der kanonischen Philosophie bis auf die Neuzeit.

So z. B. sagt H i n t z e, die menschliche Organisation sei doppelter Natur, erstens Lebensgemeinschaft und zweitens „ein System von Einrichtungen zum Schutze, zur Beherrschung und Regierung des ganzen Menschen- und Gebietskomplexes. Diese Seite der Organisation nennen wir die politische, jene die soziale. Von der einen Seite ist das Ganze Staat, von der anderen Seite Gesellschaft". Für C a r l D i e t z e l sind Volkswirtschaft, Gesellschaft und Staat drei aufeinanderfolgende Stufen der Entwicklung, jede ausgezeichnet durch eine stärkere Bindung der Individuen aneinander. Er fasst den Staat auf als einheitliche Organisationsform des Volkes zur Verwirklichung gemeinsamer Bedürfnisse und Strebungen. Das ist also derjenige Teil des Staatsinhaltes, den ich bezeichne als den „Staat als Organisation des gemeinen Nutzens", während der zweite Bestandteil fehlt: „Der Staat als Organisation des Klassennutzens".

Wenn einmal die Vorstellung auftaucht, dass hier zwei zu unterscheidende Realphänomene gegeben seien, so wird doch oft noch immer der Staat aufgefasst als ein Teil der Gesellschaft: aus ihrem weiteren Kreise hebt er sich als der engere Kreis heraus. So z. B. sagt v o n M a y r l. c. S. 5: „Staat und Gesellschaft sind nicht Gegensätze, sondern Gesellschaft ist meines Erachtens der allgemeine Begriff, der alle Arten von Vergesellschaftung in sich schliesst, deshalb vor allem auch die machtvolle und formal bestorganisierte und bestgegliederte Vergesellschaftung der Menschen im Staat".

Im allgemeinen scheint hierbei die Vorstellung vorzuherrschen, dass im weiteren Kreise der Gesellschaft die Sitte, im engeren Kreise des Staates das Recht herrscht.

Diese Begriffstrennung ist offenbar ungenügend. Recht und Sitte gehen häufig ineinander über; das Recht ist oft nichts anderes als kodifizierte Sitte, und umgekehrt wird zuweilen der Ahndung durch die Sitte überlassen, was vorher durch das Strafrecht verboten war, z. B. die Majestätsbeleidigung, die Gotteslästerung, der Ehebruch der Frau. Vor allem aber wird der wichtigste Bestandteil der Gesellschaft im ganzen, die Wirtschaftsgesellschaft, die oft, namentlich von nationalökonomischen Autoren, als Gesellschaft schlechthin betrachtet wird, von Recht und Sitte gleichmässig beherrscht und beeinflusst.

Etwas anders fasst W e n d t das Problem auf. Nach ihm ist der Staat der begriffliche Inhalt aller Institutionen von vorwiegend öffentlich-rechtlichem Charakter, die Gesellschaft der begriffliche Inhalt aller Institutionen von vorwiegend privatrechtlichem Charakter. Diese Definition versagt nicht nur formal, weil sie mit der Einschränkung „vorwiegend" jede scharfe Bestimmtheit verliert, sondern auch material, weil sie verkennt, dass unzweifelhaft sehr viele scheinbar privatrechtliche Institutionen dennoch im öffentlichen Recht wurzeln, vor allem das „Gewalteigentum" an Grund und Boden, von dem unten die Rede sein wird.

Zu schärferer Scheidung der Begriffe kam es erst, als der wirtschaftliche, naturrechtlich begründete Liberalismus sich gegen die im Merkantilismus überspitzte Omnipotenz des Staates auflehnte. Schon hier kontrastiert die Gesellschaft als das Reich der Freiheit scharf genug mit dem Staate als dem Reiche des Zwangs. Dieser Gegensatz wird dann von der sozialistischen Theorie immer stärker herausgearbeitet; namentlich der Anarchismus mit seiner absoluten Staatsfeindschaft hat hier das äusserste geleistet. Er will den Staat als mit Zwangsrechten ausgestattete Gemeinschaftsorganisation völlig ausrotten; die von freier Gegenseitigkeit (Mutualismus) gelenkte Gesellschaft ist sein Ziel. Die Marx'sche Soziallehre dagegen perhorresziert nur den Namen „Staat"; ihre Zukunfts-„Gesellschaft" ist mit noch mehr Zwangsgewalt ausgestattet, als der historische Staat, der nur insofern verschwinden wird, wie er „Klassenstaat" ist, d. h. eine vorwiegend im Interesse der besitzenden Klasse zum Zwecke der Ausbeutung der Unterklasse bestimmte und fungierende Ordnung.

Schon aus diesem Gegensatz der beiden sozialistischen Hauptschulen geht hervor, dass auch diese Begriffstrennung das Wesentliche verfehlt. Keine Gesellschaft der Welt ist denkbar, die nicht gewisse Zwangsbefugnisse, d. h. etwas „Staat" in diesem Sinne, durch Beamte gegen ihre Mitglieder besitzt, und sei es nur die Zwangsgewalt des Strafrichters und das Expropriationsrecht im gemeinen Interesse.

Man kann eben aus dem I n h a l t der beiden Begriffe kein zureichendes principium divisionis gewinnen, weil Staat und Gesellschaft im sprachüblichen Sinne auf das engste miteinander verflochten sind, sich gegenseitig wie zwei unregelmässige Figuren überlagern. Wohl aber kann man einen zureichenden Einteilungsgrund gewinnen, wenn man auf die E n t s t e h u n g der beiden Phänomene zurückgeht. D e r S t a a t i s t d a s e n t f a l t e t e p o l i t i s c h e, d i e G e s e l l s c h a f t (im allgemeinen und die Wirtschaftsgesellschaft im besonderen) d a s e n t f a l t e t e ö k o n o m i s c h e M i t t e l!

Dieser Gedanke ist vom Ref. zuerst 1903 in einem Aufsatz „Die sozialökonomische Geschichtsauffassung" im „Archiv für wissenschaftliche Philosophie und Soziologie" veröffentlicht, dann in seinem „Staat" (Frankfurt a. M. 1908) nach der staats- und geschichtsphilosophischen, und in seinem Lehrbuch „Theorie der reinen und politischen Ökonomie" (Berlin 1910) nach der wirtschaftsphilosophischen Seite hin ausgebaut und vertieft worden. Im folgenden seien Gedankengang und Terminologie kurz wiedergegeben.

Alles rationale Handeln des Menschen geschieht nach dem Prinzip des kleinsten Mittels, d. h. dem Bestreben, mit möglichst geringem Aufwande den möglichst grossen Erfolg einer Bedürfnissättigung zu erreichen. Aus diesem grössten Kreise hebt sich der engere Kreis der „Wirtschaft" als deutlich gesondert heraus. Wirtschaft ist ein Spezialfall der „mittelbaren rationalen Bedürfnisbefriedigung". Ausserwirtschaftlich ist erstens alle „unmittelbare Bedürfnisbefriedigung", die überhaupt keines äusseren Objektes bedarf (z. B. der Spaziergang, der Geschlechts- oder Stillakt, die

Meditation); und ausserwirtschaftlich ist zweitens alle „mittelbare Bedürfnisbefriedigung", die zwar äusserer Objekte bedarf, aber keiner „kostenden", keiner, die „Wertdinge" sind, weil sie „kosten". (Das bekannteste und wichtigste Beispiel für diesen Fall ist die Atmung, die sich des „freien Gutes" der atmosphärischen Luft bedient.) Alle mittelbare Bedürfnisbefriedigung aber, die sich nicht „freier" Güter und Dienste, sondern kostender Objekte, d. h. der Wertdinge, bedient, ist wirtschaftliche Bedürfnisbefriedigung. Und, da alles Wirtschaften sich erschöpft in der „Beschaffung" von Wertdingen und ihrer „Verwaltung", d. h. ihrer Bewahrung vor Verlust und Verderb, so ist Wirtschaft in exaktester Formel die Beschaffung und Verwaltung von Wertdingen (kostenden Objekten) nach dem Prinzip des kleinsten Mittels.

Nun ist in der älteren Literatur niemals recht beachtet worden, dass der Mensch im historischen Verlaufe sich zweier polar entgegengesetzter Mittel bedient, um bedurfte Wertobjekte für sich zu beschaffen, und zwar jeweils nach keinem anderen Kriterium als danach, welches von beiden im gegebenen Zeitpunkt für ihn das „kleinste Mittel" darstellt. Diese beiden Mittel sind die entgoltene und die unentgoltene, oder besser: die äquivalente und die inäquivalente Aneignung oder Beschaffung. Die erste nenne ich das „ökonomische Mittel"; es zerfällt in zwei Unterarten: die Beschaffung von Wertdingen durch die eigene Arbeit und die Beschaffung durch einen als äquivalent betrachteten Tausch eigener Wertdinge gegen solche in fremdem Besitz. Die zweite Hauptart, die Aneignung fremder Wertdinge ohne äquivalente Gegenleistung, nenne ich das „politische Mittel"; es kann bestehen in äusserer Gewalt: Raub, Krieg, Diebstahl, Notzucht, Nötigung — oder in Missbrauch geistigen Übergewichts: Betrug, Erweckung von Geisterfurcht usw.

So bestehen von allem Anfang der menschlichen Kultur an, so weit wir rückwärts sehen können, zwei in ihrer Wurzel verschiedene Arten von Beziehungen zwischen den Menschen und den menschlichen Gruppen: ökonomische, äquivalente — und politische, inäquivalente. Auf primitiver Hordenstufe (bei den Jägern) überwiegen intratribal die ökonomischen, intertribal die politischen Beziehungen. Indessen finden sich in der Ausbeutung der Frauen durch die Männer und aller durch die Medizinmänner bereits intratribal Ansätze zu politischen Beziehungen, während andererseits intertribal im Gast- und Handelsverkehr, in gemeinsamen Messen, Märkten und Festen sich Ansätze zu ökonomischen Beziehungen entwickelt haben.

In dem Masse, wie die menschlichen Gemeinschaften wachsen, sich konsolidieren und in wirtschaftliche Arbeitsteilung und -vereinigung treten, vermehren und verdichten sich auch jene ökonomischen und politischen Beziehungen zwischen den Menschen und den menschlichen Gruppen, entfalten sich nach ihren eigenen Entwicklungstendenzen, erschaffen sich Sitten und Gesetze, Institutionen und Anstalten, Vorstellungen und Überzeugungen als die kleinsten Mittel ihres möglichst erfolgreichen Ablaufs. Alle diese Dinge verflechten und durchdringen sich überall, so dass z. B. eine Sitte, ein Gesetz beiden dient, eine Anstalt beide Beziehungen gleichzeitig fördert; und dennoch kann ein geschultes Auge die Fäden auseinanderhalten, jeden Bestandteil dem ökonomischen Mittel hier, dem politischen dort mit grosser Wahrscheinlichkeit, in allem Wesentlichen sogar mit voller Gewissheit zuweisen.

Den Inbegriff aller durch das ökonomische Mittel gesetzten Beziehungen zwischen Menschen und Menschengruppen, — oder kürzer: das entfaltete ökonomische Mittel nenne ich „Gesellschaft". Und auf der anderen Seite: den Inbegriff aller durch das politische Mittel gesetzten Beziehungen zwischen Menschen und Menschengruppen — oder kürzer: das entfaltete politische Mittel nenne ich „Staat". Will man noch näher unterteilen, so kann man in der „Gesellschaft" unterscheiden zwischen den durch die Arbeit gesetzten Beziehungen, der Produktionsgesellschaft einerseits, und den durch den äquivalenten Tausch gesetzten Beziehungen, der Tausch- oder Marktgesellschaft andererseits: und man kann innerhalb des „Staates" unterscheiden zwischen den durch äussere Gewalt gesetzten Beziehungen, dem Staate im engeren Sinne, einerseits, — und den durch geistliche Gewalt gesetzten Beziehungen, der „Kirche", andererseits. (Hierbei ist natürlich nur an herrschende Kirchen gedacht, wie sie etwa in Ägypten, im Neuen Reich, in Tibet, im katholischen Früh-Mittelalter bestanden.)

## A. Der Staat als das entfaltete politische Mittel.

Diese Auffassung des Staates als des entfalteten politischen Mittels lässt sich m. E. unwiderleglich beweisen, wenn man das einzige Kennzeichen des äusseren Aufbaues ins Auge fasst, das allen historischen Staaten gemeinsam ist, so verschieden sie sonst nach politischer und wirtschaftlicher Verfassung, nach Recht und Sitte, nach Rasse und Klima, nach Gebietsgrösse und Volksdichtigkeit usw. sein mögen. Dieses einzige gemeinsame Kennzeichen ist ihr Wesen als „K l a s s e n s t a a t“: alle sind sie in soziale Rang- und ökonomische Vermögensklassen über- und untergeschichtet. Diese Klassen sind durch das politische Mittel geschaffen worden, wie die historische und ethnographische Induktion zeigt, und k o n n t e n nur durch das politische Mittel geschaffen werden, wie die Deduktion mit mathematischer Stringenz zeigt.

Die ältere ökonomische und staats- wie geschichtsphilosophische Theorie ist irrtümlicherweise von der gerade entgegengesetzten Konstruktion ausgegangen, und das ist die tiefste Wurzel aller ihrer Fehlgänge. Diese Konstruktion ist die sogenannte „ursprüngliche Akkumulation“, die schon aus der Stoa stammt. Danach bildet den Anfang der menschlichen Gemeinschaft ein Stamm freier und gleichberechtigter Menschen mit ungefähr gleichem Vermögen und Einkommen. Allmählich differenziert sich diese Gemeinschaft unter der Wirkung rein ökonomischer Kräfte in Vermögensklassen, die dann zu sozialen Rangklassen werden. Und zwar häuft sich das Vermögen in den Händen einzelner an durch Glück (Jakobs Herde, kleine Kinderzahl usw.), vor allem aber durch Fleiss, Sparsamkeit, Nüchternheit, Voraussicht usw.

Diese Auffassung (Marx nennt sie eine „Kinderfibel“) widerspricht zunächst aller geschichtlichen Erfahrung. Die Klassen sind überall da, wo wir die Geschichte „autogener“ Staaten genauer kennen, mit Gewissheit durch äussere Gewalt (Eroberung, Unterwerfung) oder durch geistliche Gewalt geschaffen worden. Eine scheinbare Ausnahme bilden nur die nicht autogenen, die Kolonialstaaten: hierhin sind die sozialen Klassen und vor allem das Klassenrecht fertig aus dem Mutterlande eingeführt worden.[1]) Mit dieser Einschränkung kann man aussprechen, dass die historische Induktion keine widersprechende Tatsache auffindet. Indessen ist die Überlieferung doch so lückenhaft, dass es vorteilhaft sein wird, auch noch deduktiv den Beweis zu erbringen, dass die Klassen und der Klassenstaat niemals durch das ökonomische Mittel entstanden sein können.

Es ist nie bestritten worden und kann nie bestritten werden, und alle Schulen stimmen denn auch darin überein, dass diese soziale und ökonomische Differenzierung innerhalb einer Gruppe von lauter Gleichen und Freien nicht eher beginnen kann, als bis a l l e s L a n d o k k u p i e r t i s t. Denn nicht eher gibt es „besitzlose Nurarbeiter“ oder „freie Arbeiter“ (Marx) — und vor Entstehung einer Arbeiterklasse kann man Grossgrundeigentum und Grosskapitaleigentum weder bilden noch verwerten! Kapital und besitzlose Arbeiterklasse sind Korrelatbegriffe. Jene Lehre nahm an, dass diese Okkupation allen Bodens, die Voraussetzung aller sozialen Differenzierung, bereits in Urzeiten dadurch vollzogen war, dass sich selbstbewirtschaftete Bauernhufen nebeneinander ordneten, bis das Land voll war, also eine rein-ökonomische Entwicklung. Die

[1]) Adolf Menzel in seinem Beitrage „Begriff und Wesen des Staates“ (dieses Handbuch, erste Auflage, S. 37, Anm. 11) schreibt: „Die gewaltige Ausnahme, welche die United States inbezug auf die Kampftheorie bedeuten, wird von Oppenheimer (Staat, S. 10) damit erklärt, dass sich hier die auszubeutende Menschenmasse selbst importiert hat!“ Ich mache Menzel auf die Kontraktarbeiter aufmerksam, Halbsklaven, mit deren Hilfe allein die grossen Grundbesitzer (echte Feudalherren) der Anfänge und die grossen Händler und Reeder ihre Herreneinkommen gewannen, bis endlich die Riesenaufgabe geglückt war, das ungeheuere leere Land zwischen den beiden Ozeanen vollkommen und endgültig gegen die Besiedlung durch kapitallose Elemente zu sperren. Meine Behauptung, dass die Kolonien nur deswegen „Staaten“ im soziologischen Sinne geworden sind, weil „die sozialen Klassen und vor allem das Klassenrecht hierhin fertig aus dem Mutterlande importiert wurden“, halte ich danach durchaus aufrecht. Im übrigen möchte ich jedermann dringend empfehlen, im ersten Bande des „Kapital“ von Karl Marx das 25. Kapitel „Das moderne Kolonialsystem“ zu studieren. Es bestätigt die hier vorgetragene Auffassung durch unzweifelhafte Tatsachen.

Mit Menzels „Energetischer Theorie des Staates“ scheint mir nicht mehr als ein W o r t gewonnen zu sein. Natürlich wird auch der Staat, wie jedes andere soziologische Gebilde, durch die „Energie“ der gesellschaftlich verbundenen Menschen bewegt und entwickelt: aber diese sehr auf der Oberfläche liegende Erkenntnis kann doch wohl nur als Ausgangspunkt, nicht aber als Endergebnis einer Staatstheorie in Betracht kommen. Die Formel sagt uns schon nichts über Ursache, Richtung und Mittel der Gruppenhandlung im allgemeinen, und gewiss nichts über den Staat im besonderen.

Annahme ist falsch! Jede Division des agrarischen Nutzlandes einer Nation durch die Zahl ihrer Landbevölkerung zeigt, dass noch heute überall viel mehr Land vorhanden ist, als unter dieser Annahme gebraucht würde. Während z. B. die altgermanische Hufe nur 7½ ha umfasste, könnte man heute sogar im dichtbevölkerten Deutschland jeder fünfköpfigen Landfamilie 10 ha Nutzland zuweisen. Hätte sich also jene vermeintliche ökonomische Okkupation vollzogen, so wäre noch heute in Deutschland der Zeitpunkt nicht erreicht, wo die Differenzierung in soziale Klassen erst sollte b e g i n n e n können. Damit ist bewiesen, dass die Okkupation des gesamten Grund und Bodens der Kulturwelt und die Entstehung von Grossvermögen einerseits und der Arbeiterklasse andererseits, d. h. die Bildung des historischen Klassenstaates, nicht durch das ökonomische, sondern das politische Mittel erfolgt ist. Die soziologische Theorie hat als ihren Ausgangspunkt nicht die Gesellschaft der Freien und Gleichen zu wählen, die nie und nirgend existiert hat, sondern die historisch überall verbürgte Gesellschaft der Freien, die über Unfreie herrschten. Das Grossvermögen hat sich nicht durch ursprüngliche Akkumulation allmählich differenziert, sondern ist sofort bei der Staatsgründung als deren Zweck durch einseitige Gewalt, durch das politische Mittel, gesetzt worden; und die sozialen Rangklassen sind nicht aus der Vermögensverschiedenheit entstanden, sondern gingen ihr voraus. Nicht wirtschaftliches, sondern kriegerisches (und geistliches) Übergewicht haben sie ins Leben gestellt.

Das derart durch Gewalt entstandene Eigentum (Dührings „Gewalteigentum") tritt historisch p r i m ä r in drei Formen auf, von denen die beiden früheren unbestritten „politisches Mittel" sind: Sklaverei und Hörigkeit; die dritte primäre Form ist die S p e r r u n g des Grund und Bodens durch die Oberklasse gegen das Siedlungsbedürfnis der Unterklasse, d. h. ihre Absperrung kraft Rechtes von ihrem Produktionsmittel. Die privatrechtliche Form dieser Aussperrung ist das G r o s s g r u n d e i g e n t u m. Überall hat die Oberklasse allen noch nicht von selbstwirtschaftenden Bauern besiedelten Boden unter sich verteilt, so dass kein Nicht-Landbesitzender Zugang zu Boden finden kann, ohne ihr den Tribut der Grundrente zu entrichten. Diese künstliche, r e c h t l i c h e Beschränkung des Vorrats an Land wirkt natürlich genau so auf die Differenzierung der Vermögen und Einkommen, als handelte es sich um jene n a t ü r l i c h e Knappheit des Bodens, die die ältere Theorie als gegeben annahm. (Brot steigt genau so im Preise, wenn es infolge schlechter Ernten, als wenn es infolge einer S p e r r e, etwa während einer Belagerung oder durch Spekulation, im Verhältnis zum Begehr knapp vorhanden ist.) Die Klasse „freier, besitzloser Nurarbeiter" muss sich bilden, wo sie nicht etwa schon historisch überkommen ist; das Grossgrundeigentum lässt sich immer besser „verwerten" in dem Masse, wie mit steigender Bevölkerung die Erträge und die Preise der Nahrungsmittel wachsen. Und jetzt ist überall da, wo die Freizügigkeit besteht, auch jenes „Kapitalverhältnis" (Marx) gegeben, ohne das ein Stamm von produzierten Produktionsmitteln nicht „Kapital" sein kann: die Spaltung der Gesellschaft in Besitzende und „freie Arbeiter". Und so wird hier das Kapital „sekundäres Gewalteigentum".

In der Sprache der Ökonomik: wo aller Boden okkupiert ist, besteht zwischen Ober- und Unterklasse ein „Klassen-Monopol-Verhältnis". Die Oberklasse als Gesamtheit ist Eigentümerin der für die Unterklasse unentbehrlichen Produktionsmittel; unter solchen Umständen ist der Monopolist in der Lage, einen „Monopolgewinn" zu machen. Darüber sind sich alle Schulen einig; nur hat die alte Theoretik jenes Monopol, das sie durch ursprüngliche Akkumulation entstanden glaubte, als „natürliches" betrachtet, während es in der Tat, wie die Ziffern zeigen, ein „rechtliches", „künstliches" ist. Und so enthüllt sich uns alles Grosseigentum an den Produktionsmitteln als „Gewalteigentum", d. h. als politisches Mittel der Oberklasse zur Aneignung des Klassen-Monopolgewinns, des von Marx sog. „Mehrwertes", der „Herrenrente" nach Rodbertus, d. h. der Grundrente samt dem Kapitalprofit.

Danach lässt sich der historische Staat nach Form und Inhalt folgendermassen definieren: der F o r m nach ist er eine von einer siegreichen Gruppe einer unterworfenen Gruppe auferlegte Rechtsinstitution. Sein I n h a l t ist die „Bewirtschaftung" der Untergruppe durch die Obergruppe nach dem Prinzip des kleinsten (politischen) Mittels, d. h. die auf möglichste Dauer berechnete unentgoltene Aneignung eines möglichst grossen Anteils ihres Arbeitsertrages bei möglichst geringem eigenen Aufwand.

Das Objekt dieser „Staatswirtschaft" ist also das mobile und immobile Eigentum der Unterklasse und ihre Arbeitsenergie als Quelle zukünftig zu beschaffender Wertdinge. Und, wie bei aller Wirtschaft, ist auch hier zwischen Beschaffung und Verwaltung zu unterscheiden. Die Beschaffung geschieht durch äussere oder geistliche Gewalt oder durch beide zusammen; die Verwaltung geschieht durch das Recht: das durch die Gewalt gesetzte private Eigentum wird im bürgerlichen Rechte sanktioniert, und das so entstandene Klassenverhältnis im Staatsrechte (Verfassung) gewährleistet und durch die Staatsverwaltung mittels Justiz und Heeresmacht gegen Umsturzgelüste geschützt. Einen anderen Inhalt hat das Staatsleben im Anfang nicht. Der Staat ist seiner Entstehung und seiner ratio essendi nach ursprünglich nichts anderes als die auf die Dauer berechnete Organisation des Gewalteigentums, d. h. des im Recht fixierten politischen Mittels, er ist nichts anderes als das entfaltete politische Mittel. Später nimmt freilich der Staat andere Bestandteile auf. Davon weiter unten.

## I. Die „Beschaffung" der Unterklasse.

Im folgenden sehen wir von der seltenen und unwichtigeren Entstehung des Staates durch geistliche Gewalt ab. Bei seiner Entstehung bilden das Objekt, die spätere Unterklasse, fast immer sesshafte Ackerergruppen (meist Hackbauern); das Subjekt, die spätere Oberklasse, der Adel, sind in der alten Welt fast ausnahmslos Hirtennomaden, in der neuen Welt Jägerstämme. Die Beschaffung des Objektes der Staatswirtschaft vollzieht sich in sechs wohlcharakterisierten Stadien, von denen im Einzelfalle einige übersprungen werden können. Jedes spätere Stadium erwächst aus dem früheren darum, weil es ein „kleineres Mittel" als jenes darstellt: 1. Grenzraubkrieg. 2. „Imkerstadium": die Sieger holen den Tribut bei den Unterworfenen ab, lassen ihnen aber die Lebensnotdurft. 3. Tributstadium: die Besiegten senden den Tribut an die Sieger. 4. Mechanische Mischung: die Sieger hausen zwischen den Besiegten, beziehen den Tribut, kümmern sich aber nicht um ihre Wirtschaft und Verwaltung. 5. Residenten-Stadium: die Sieger halten an jedem Ort der Selbstverwaltung einen Vertreter zum Zwecke der Mit- oder Ober-Regierung. 6. Vollausgebildeter Staat.

## II. Die „Verwaltung" der Unterklasse.

Das so „beschaffte" Objekt der Staatswirtschaft wird nun nach dem Prinzip des kleinsten Mittels mit der Absicht „verwaltet", d. h. vor Verlust und Verderb bewahrt, den grössten dauernden Erfolg der Bedürfnisbefriedigung der Oberklasse zu erzielen. Zu dem Zwecke muss schon vom zweiten, dem Imkerstadium, an die Oberklasse den Grenzschutz gegen andere Raubstämme übernehmen. Später, und zwar spätestens vom fünften, dem Residentenstadium, an tritt als mindestens ebenso wichtige zweite Aufgabe der Oberklasse zu dem Grenzschutz nach aussen der Rechtsschutz nach innen, und zwar ebenso gegen Aufstandsgelüste der Unterklasse, wie gegen allzu starke Ausbeutungsgelüste einzelner Mitglieder der Oberklasse, die als unwirtschaftlicher Raubbau an dem Objekt der Staatswirtschaft, der „Prästationsfähigkeit" der Unterklasse, im Interesse des dauernden Tributbezuges nicht geduldet werden dürfen.

Diese beiden Aufgaben muss jeder Staat sofort übernehmen; sie bilden geradeso die Charakteristika seiner Funktion, wie das Klassenverhältniss das Charakteristikum seines Aufbaues ist. Und deswegen ist die früher fast allein herrschende Meinung vom Wesen des Staates wohl verständlich, die in ihm nichts anderes sah als den Organisator des Friedens und der Rechtsordnung, ein Institut, bestimmt, dem „Kampf aller gegen alle" ein Ende zu machen. Das ist denn auch in der Tat seine Aufgabe; nur geschieht es nicht, wie man bisher annahm, im gleichmässigen Interesse sämtlicher Staatsbürger, sondern grundsätzlich nur im Interesse der Oberklasse. Dass dabei auch die Unterklasse sekundär sehr bedeutende Vorteile davon hat, wenn man einmal die Setzung des Staates als einer Ausbeutungsorganisation als gegeben ansieht, soll und kann garnicht bestritten werden. Selbstverständlich pflegt jeder Eigentümer sein Eigentum im Interesse seines eigenen dauernden Vorteils.

### B. Die Wirtschaftsgesellschaft als das entfaltete ökonomische Mittel.

In diesem vom Staate mit seinem Gewalteigentum und seinem Recht gespannten Rahmen hat sich nun das ökonomische Mittel nach seinen eigenen Gesetzen entfaltet. Diesen Teil des menschlichen Gemeinlebens in seiner Entfaltung schlage ich vor, als die „Gesellschaft" schlechthin oder die Wirtschaftsgesellschaft zu bezeichnen. Sie ist der Inbegriff aller derjenigen Beziehungen zwischen den Menschen, die auf dem äquivalenten Austausch eigener Dienste und Arbeitserzeugnisse gegen fremde beruhen. Wir können in der historischen Wirklichkeit keine völlig reine Wirtschaftsgesellschaft beobachten. Immerhin bildet die Volkswirtschaft des hohen Mittelalters, namentlich im Deutschland des XI. bis XV. Jahrhunderts inkl., eine sehr starke Annäherung daran (vgl. mein „Grossgrundeigentum und soziale Frage", Berlin 1898. Zweiter historischer Teil); auch der Mormonenstaat Utah auf seiner Entwicklungshöhe vor der Annektion und heute Neuseeland lassen die wichtigsten Züge der „reinen" Ökonomie erkennen. Charakteristisch für die reine Ökonomie ist das völlige Fehlen des Gewalteigentums. Es existiert weder das rechtliche Gewalteigentum am Menschen selbst in seiner Ausgestaltung als Sklaverei oder Hörigkeit, noch die Sperrung des Grund und Bodens gegen die freie Besiedelung durch Siedlungsbedürftige aus der Unterklasse. Infolgedessen existieren keine „freien" Arbeiter, Grundrente besteht nur in harmlosem Ausmass als Rest der in der Grossgrundherrschaft noch bestehenden alten Eroberungsrechte, und Kapitalprofit kann sich ebensowenig in erheblichem Masse bilden, abgesehen von einigem Wucherprofit. In der Sprache der Ökonomik: in der reinen Ökonomie können wohl einige für die Gesamtverteilung harmlose Monopolverhältnisse zwischen einzelnen Personen bestehen („Personal-Monopolverhältnisse"), aber keine zwischen Klassen (keine „Klassen-Monopolverhältnisse"), weil keine ökonomischen Klassen existieren können, wo der Grund und Boden jedermann frei zugänglich ist.

Die Wirtschaftsgesellschaft entfaltet sich als das in jedem Augenblicke kleinste Mittel zur möglichst ausgiebigen Beschaffung und möglichst erfolgreichen Verwaltung der bedurften Wertdinge für die einzelnen ihr eingegliederten Personalwirtschaften bei möglichst geringem Arbeitsaufwande. Sie ist das entfaltete ökonomische Mittel in seinen beiden Auswirkungen als Arbeit und Tausch: die einzelnen Personalwirte a r b e i t e n in Kooperation, d. h. Arbeitsteilung und -vereinigung, und versorgen sich mit den bedurften Wertdingen durch den T a u s c h. Den Anfang der Entwicklung stellt die undifferenzierte, noch nicht um einen Markt zentrierte Wirtschaftsgesellschaft mit sehr schwacher Kooperation dar; daraus entwickelt sich die entfaltete Wirtschaftsgesellschaft, die sich in immer grösserer räumlicher Erstreckung (Extensität) und immer höher gestaffelter Kooperation (Intensität) um ihren Markt zentriert. Das Ergebnis ist ein ständiges Wachstum der Arbeitsergiebigkeit („Produktivität") jedes einzelnen und daher eine immer bessere Versorgung aller einzelnen mit den bedurften Wertdingen: das „Güteverhältnis" zwischen Arbeit und Erfolg, Rohenergie und Nutzenergie steigt mit dem Wachstum der Gesellschaft, aber stärker als proportional diesem Wachstum.

### C. Staat und Wirtschaftsgesellschaft. Tendenz der Entwicklung.

Historischer Staat und historische Gesellschaft sind in eine empirische Einheit verflochten. Die Entfaltung und Ausgestaltung der Wirtschaftsgesellschaft wird entscheidend beeinflusst durch die Wirkung des durch den Staat gesetzten Klassen-Monopolverhältnisses — und umgekehrt wird die Entfaltung und Ausgestaltung des Staates entscheidend beeinflusst durch die Wirkungen und Bedürfnisse der immer (mit der Volkszahl) wachsenden wirtschaftlichen Kooperation. Sie erzwingt Niederlegung oder Erniedrigung alter politischer Grenzen (deutscher Zollverein, Verwandlung von Deutschland und Italien in einheitliche Wirtschaftsgebiete), internationale Wirtschaftsbünde, Schiedsgerichte usw. Auf der anderen Seite bewirkt das „staatliche" Element, das Gewalteigentum, Aufrichtung neuer Wirtschaftsgrenzen (Zölle etc.), Kolonial- und Marktkriege usw. Aber das ökonomische Mittel erringt offenbar immer mehr das Übergewicht über das politische in dem Masse, wie die Unterklasse an Zahl und politischer Geschlossenheit wächst. Der Staat wird immer mehr gezwungen, die Fürsorge für die Unterklasse um ihrer selbst willen, nicht mehr nur im Interesse der Oberklasse zu betreiben. Diese Entwicklungstendenz erscheint unaufhaltsam, um so mehr, als unter dem Einfluss der Freizügigkeit die Bodensperrung immer mehr ihren wirtschaftlichen Inhalt verliert; die Wanderbewegung der besitzlosen Landbevölkerung richtet das Grossgrundeigentum

zugrunde: die überseeische Auswanderung hat durch die Besiedelung namentlich Nordamerikas und Argentiniens die Preise geworfen, die inländische Abwanderung die Löhne getrieben (Leutenot), und das politische Schwergewicht immer mehr auf die Industriebezirke verlegt. Daran muss das Grossgrundeigentum bald zugrunde gehen, und mit ihm verschwindet das Klassen-Monopolverhältnis und der „Staat" im historischen Sinne als Organisation des politischen Mittels. Was bleibt, ist „Gesellschaft", „bürgerliche Gesellschaft" mit so viel Zwangsgewalt (also „staatlichen" Elementen in jenem anderen Sinne), wie zur Erhaltung von Rechtssicherheit und Ordnung unentbehrlich ist.

### D. Staat und „Gesellschaft im weiteren Sinne".

Die menschliche Gesellschaft ist nicht nur bürgerliche (politische) und Wirtschaftsgemeinschaft, sondern auch Geschlechts-, Sprach-, Sitten-, Religionsgemeinschaft, gesellige Gemeinschaft usw. Die Einflüsse, die der „Staat" im hier gebrauchten Sinne, also das im Klassenstaat rechtlich fixierte Klassen-Monopolverhältnis, auf alle diese Beziehungskomplexe ausübt, sind bisher noch kaum genauer untersucht worden. Die Moralstatistik hat in ihren Untersuchungen über den Zusammenhang zwischen der Klassenlage und z. B. dem Kriminalismus, der Prostitution, dem Alkoholismus, der Irrsinnsziffer usw. einige Bausteine für ein solches Wissensgebäude beigebracht. Im allgemeinen konnte aber die bürgerliche Wissenschaft hier nicht einmal zur Problemstellung gelangen, weil sie „Staat" und „Gesellschaft" in unserem Sinne für ewige Kategorien und daher für untrennbar hält. Nur der Sozialismus, der den Staat als Klassenstaat für eine kurzlebige, der baldigen Ausrottung verfallene „historische Kategorie" hält, konnte das Problem stellen und hat es gestellt, konnte es aber nicht mit genügender wissenschaftlicher Besonnenheit beantworten. Immerhin finden sich in den verschiedenen Utopien, z. B. in Bebels „Frau", Bellamys „Rückblick", Hertzkas „Freiland", van Eedens „Kleiner Johannes" u. a. gute Ansätze zu einer Erörterung des Problems, wie der heutige „Staat" auf die „Gesellschaft im weiteren Sinne" einwirkt. Jedem wahren Sozialisten ist die wirtschaftliche, die Futterfrage nicht mehr als das unentbehrliche Fundament der neuen Ordnung, in der sich alle höhere Menschlichkeit herrlich entfalten kann. Indem der sittliche, gesundheitliche, künstlerische, wissenschaftliche Hochstand der vollendet gedachten sozialistischen Wirtschaft in den leuchtendsten Farben ausgemalt wird, wird er aufs schärfste kontrastiert mit dem betrüblichen Stande der Dinge in der kapitalistischen Gegenwart; dabei wird fast immer der Zusammenhang zwischen der Klassenlage und dem allgemeinen Gesellschaftszustande mehr oder weniger glücklich deduziert.

In der Tat kann man mit Sicherheit aussprechen, dass in einer reinen „Gesellschaft", die von allem politischen Mittel, d. h. allem „Staat" erlöst wäre, in allen diesen gesellschaftlichen Beziehungen ein viel höheres Allgemein-Niveau bestehen würde. Die „sozialpathologischen Erscheinungen" der Gegenwart würden als gefährliche Massenphänomene verschwinden und nur noch als für den sozialen Zusammenhang harmlose Einzelphänomene, d. h. in viel geringerer Zahl auftreten. Während heute die hygienischen und sittlichen Schäden in einer „Kollektivschuld der Gesellschaft" wurzeln (A. von Oettingen) und im Sinne der Rassenhygiene „kontraselektorisch" wirken (C. Ploetz), werden sie in der „Freibürgerschaft" individuelles Schicksal sein und „selektorisch" wirken. Die Tuberkulose z. B. rafft heute unzählige von Geburt aus „überdurchschnittliche Konstitutionskräfte" dahin, während sie in der reinen Gesellschaft nur die „unterdurchschnittlichen" „ausjäten" wird.

In der realen, „staatlich" durchsetzten Gesellschaft liegt es schmerzlich anders. Schon Aristoteles sprach aus, dass in einer von Klassengegensätzen zerspaltenen Gesellschaft weder politische, noch moralische Sicherheit bestehe. Politische Eintracht ist unmöglich, denn „die Nationen sind in zwei Völker gespalten, die sich gegenseitig feindlich belauern", und die Oberklasse hat hier die Laster der αἰκία καὶ μοιχεία (Hochmut und geschlechtliche Ausschweifung), während die Unterklasse durch Knechtssinn und Unehrlichkeit befleckt wird (furtum est delictum servile). Solche Folgen der Klassenscheidung sind unleugbar und verzweigen sich durch das ganze Leben der Gesellschaft. Es ist hier nicht der Raum, um das weite Thema ausführlich zu behandeln; indessen mögen einige Beispiele gegeben werden:

Wie sehr das gesellige Leben durch die Klassenunterschiede beeinflusst wird, bedarf keiner näheren Ausführung. Nicht nur Hochmut oben und Knechtseligkeit unten, auch das üble Wesen des Emporkömmlings, Parasitentum und Byzantinismus, politische und religiöse Heuchelei, wachsen nur aus dieser Wurzel. Wo der Staat Prämien auf das Strebertum setzt und Zurücksetzung oder gar Strafen auf den Freimut legt, kann die allgemeine Sittlichkeit kaum gedeihen. — Unsere Kriminalstatistik berichtet vorwiegend von Eigentumsverbrechen; sie sind als Massenerscheinung in einer reinen Gesellschaft undenkbar, ebensowenig Rohheitsverbrechen und solche Verbrechen und Vergehen, die, wie Widerstand gegen die Staatsgewalt, vorwiegend aus der Empörung der Unterklasse gegen den „Staat" erwachsen. — Ebensowenig ist die Prostitution als Massenerscheinung hier denkbar, und zwar die legitime Prostitution der Versorgungs- und Geldehen ebensowenig, wie die illegitime der Käuflichkeit. — Das religiöse Leben wird heute vergiftet und vergällt durch die Tatsachen, dass die „Kirchen" entweder selbst „politisches Mittel" sind oder doch als Staatskirchen dem Klassen-Monopol dienen. — Diese Andeutungen müssen hier genügen.

## e) Staat und Kirche.

Von Geh. Justizrat D. Dr. **Wilhelm Kahl,**
o. Professor der Rechte an der Universität Berlin.

(Abgeschlossen August 1919.)

1. Allgemeines. Eichhorn, Grundsätze des Kirchenrechts etc., Bd. I (1831) S. 50ff., 128ff., 180ff., 214ff., 266ff. Bd. II (1833) S. 208ff. — Richter-Dove-Kahl, Lehrb. des Kirchenrechts, 8. Aufl. (1886) §§ 15, 22—24, 30, 44, 48, 52, 69, 74, 98—102. — Friedberg, Lehrb. des Kirchenrechts, 6. Aufl. (1909) §§ 10, 12, 14f., 19f., 25f.: De finium inter eccle iam et civitatem regundorum judicio etc. 1861; Die mittelalterlichen Lehren über das Verhältnis von Staat und Kirche in Zeitschr. f. K. R. Bd. VIII (1869); Die Grenzen zwischen Staat und Kirche und die Garantien gegen deren Verletzung, 1872. — Hinschius, Allgemeine Darstellung der Verhältnisse von Staat und Kirche im Hdb. d. öff. Rechts, Bd. I, 1 (1883). — Kahl, Lehrsystem des Kirchenrechts und der Kirchenpolitik, I. (1894) S. 246—412; Die Verschiedenheit kathol. und evang. Anschauung über das Verhältnis von Staat und Kirche, 1886; Aphorismen zur Trennung von Staat und Kirche, 1908. — Scherer, Handb. d. Kirchenrechts Bd. I, 1886, § 14. — v. Mohl, Staatsrecht, Völkerrecht und Politik, Bd. II (1862) S. 171ff. — Bluntschli, Deutsches Staatswörterb., Bd. V. (1860) S. 564ff., Über das Verhältnis des modernen Staates zur Religion, 1868, Ges. kl. Schr., Bd. II. S. 148ff. — G. Meyer-Anschütz, Lehrb. d. Deutschen Staatsrechts, 6. Aufl. (1905) S. 844ff. — Sohm, Das Verhältnis von Staat und Kirche etc., in Zeitschr. f. K. R. Bd. XI (1873) S. 157ff. — Klager, Zur Frage des staatlichen Oberaufsichtsrechtes. Mit besonderer Rücksicht auf das Verhältnis des modernen Staates zur katholischen Kirche, Deutsche Zeitschr. f. K. R. Bd. V (1895) S. 60ff., Bd. VIII (1898) S. 30ff. — O. Mayer, Staat und Kirche, Real-Enzykl. f. prakt. Theol. und Kirche, 3. Aufl. Bd. XVIII, S. 707ff. — Zeller Staat und Kirche, 1873. — Martens, Die Beziehungen der Überordnung, Nebenordnung und Unterordnung zw. Kirche und Staat, 1877. — Knitschky, Staat und Kirche, 1886. — Nippold, Die Theorie der Trennung von Kirche und Staat geschichtlich beleuchtet, 1881. — Rieker, Die Stellung des modernen Staates zur Religion und Kirche, 1893. — Simons, Freikirche, Volkskirche, Landeskirche, 1895. — Frantz, Das Rechtsverhältnis von Staat und Kirche, insbesondere Trennung von Staat und Kirche, 1905. — Geffcken, Staat u. Kirche in ihrem Verhältnis geschichtlich entwickelt, 1875. — Maassen, Neun Kapitel über freie Kirche und Gewissensfreiheit, 1876. — Troeltsch, Die Trennung von Staat und Kirche, der staatliche Religionsunterricht und die sogenannten Fakultäten, 1908. — Rothenbücher, Die Trennung von Staat und Kirche, 1908. — Derselbe, Wandlungen in dem Verhältnisse von Staat und Kirche in der neueren Zeit im Jahrb. d. öff. Rechts d. Gegenwart, Bd. III, 1909, S. 336—395. — 2. Einzelstaaten und Ausland. Lehmann, Preussen und die katholische Kirche, 6 Bde., 1878—93. — v. Bar, Staat und katholische Kirche in Preussen, 1883. — v. Sicherer, Staat und Kirche in Bayern, 1874. — E. Mayer, Die Kirchenhoheitsrechte des Königs von Bayern, 1884. — Golther, Der Staat und die katholische Kirche in Württemberg, 1874. — Friedberg, Der Staat und die katholische Kirche in Baden, 1874. — Gladstone, Der Staat in seinem Verhältnis zur Kirche, 4. Aufl. übersetzt v. Treuherz, 1843, insbes. Kap. VI, S. 280ff. — Hatschek, Englisches Staatsrecht, Bd. I, 1905, S. 628ff. — Rüttimann, Kirche und Staat in Nordamerika, 1871. Thompson, Kirche und Staat in den Vereinigten Staaten von Nordamerika, 1873. — Holst, Das Staatsrecht der Vereinigten Staaten in Amerika, Hdb. d. ö. Rs. Bd. IV, 1, 1884, S. 169ff. — Köstlin, Das Verhältnis

von Kirche und Staat in den Vereinigten Staaten Nordamerikas mit Bezug auf ihr Verhältnis in Deutschland, Theol. Stud. und Krit. 1889 (Jg. 1862, Bd. 2) S. 508ff. — O. Meier, Die deutsche Kirchenfreiheit etc. mit Hinblick auf Belgien, 1848. — v. Salis, Die Entwickelung der Kultusfreiheit in der Schweiz, 1894. — Gareis u. Zorn, Staat und Kirche in der Schweiz, 1877. — Orelli, Hdb. d. ö. Rs. Bd. IV, 1 (1885) S. 138ff. — Minghetti, Staat und Kirche. Aut. Übers. 1881. — Geigel, Das Italienische Staatskirchenrecht, 2. Aufl. 1886. — Brusa, Das Staatsrecht des Königreichs Italien. Hdb. d. ö. Rs., Bd. IV, 1. Abt. 7. S. 425ff. — Für Frankreich das gesetzgeberische Material bei Sägmüller, Die Trennung von Kirche und Staat, 1907. — E. Förster, Ist das französische System der Trennung von Staat und Kirche auf die Verhältnisse in Deutschland anwendbar? Preuss. Kirchenzeit. 1906, No. 14—16. — O. Mayer, Die Frage der Trennung von Staat und Kirche in der Gegenwart, Neues Sächs. Kirchbl. 1906, No. 31, 32. Die französische Literatur in dem angef. Buch von Rothenbücher, S. 187 ff. und bei Kahl, Aphorismen, S. 32 f. — 3. Zu der durch die Ereignisse seit November 1918 geschaffenen staatskirchlichen Lage einstweilen: Fr. Thimme, Revolution und Kirche, 1919. — Schowalter, Die neue Kirche im neuen Staate, 1919. — Bredt, Die Trennung von Kirche und Staat, Rechtsgutachten, 1919. — Liebe, Die neue Kirche, 1919. — Lux, Trennung von Staat und Kirche 1919. — Berner, Das Kirchenregiment in der altpreussischen Landeskirche, 2 A., 1919. — Kahl, Trennung von Staat und Kirche, Deutsche Jur. Z., H. 3/4, 1919, S. 123; Derselbe, Die deutsche Kirche im deutschen Staat, 1919.

Die nachfolgende Skizze über das Verhältnis von Staat und Kirche tritt nicht in den Dienst eines bestimmten staatskirchlichen Programms. Ihr Zweck ist nicht ein parteipolitischer, sondern ein wissenschaftlicher. Sie stellt sich als Aufgabe, den Inhalt des vielgestaltigen Problems selbst darzulegen und die allgemeinen Bedingungen seiner Lösung nachzuweisen. Freilich scheint der gegenwärtige Zeitpunkt einem neuen Entwurfe wenig günstig. Die Revolution hat Altes zerschlagen, ein Neues vielfach noch nicht an die Stelle zu setzen gewusst. Die Reichsverfassung der deutschen Republik hat staatskirchliche Grundrechte aufgestellt, noch aber fehlen Ausführung und Ausfüllung durch das Landesrecht. Alles ist im Fluss. Trotzdem oder vielleicht eben deshalb ist es von Wert, den Stand der Dinge von heute zu fixieren. Der unfertige Zustand der Gegenwart stellt die Aufgabe des Gesetzgebers in ein klares Licht. Ich tue es um so lieber, als der Weg der Untersuchung, der hier in den beiden ersten Auflagen eingeschlagen wurde, sich als richtig erwiesen und ebenso die auf die Zukunft gestellte Prognose in allen wesentlichen Voraussetzungen sich als zutreffend bestätigt hat.

Die kurze Formel „Verhältnis von Staat und Kirche" schliesst Abertausende von Tatsachen, Rechtssätzen und Einzelfragen in sich ein. Wie ist dem Wesen der Sache näher zu kommen? Nicht auf dem Wege apriorischer Konstruktion. Die Philosophie kann dieses trotz seines Begriffreichtums und seines idealen Stoffes durch und durch realistische Problem nicht bewältigen. Es gibt kein allgemein und ewig gültiges Normalverhältnis von Staat und Kirche. Denn keines von beiden ist an sich eine gleichartige, konstante und einheitliche Grösse. Einer Menge von Staaten steht eine Mehrheit von Kirchen gegenüber, die einen wie die anderen mit bestimmter Individualität, historischer Eigenart, selbständigen Lebensbedingungen. So kann unmöglich in den Beziehungen beider auf alle das Gewand einer einheitlichen Verhältnisordnung passen. Diese Tatsache weist auf den einzig gangbaren und Erfolg verheissenden Weg. Das Problem ist empirisch geschichtlich anzufassen. Hinwiederum aber bedeutet das nicht ein Sichverlierenmüssen in die Zersplitterung aller einzelnen Staats- und Kirchenwesen. Vielmehr ermöglicht und verbürgt gerade die historische Methode eine geschlossene Betrachtungsweise. Denn wir sind in der Lage, aus einer Höhe und Entfernung von sechszehn Jahrhunderten die Entwicklung des Verhältnisses von Staat und Kirche zu übersehen. Diese Rundsicht über die Gesamtentwickelung liefert das überaus wertvolle Resultat, dass bei allem Reichtum und aller Verschiedenartigkeit der Entwicklungsformen doch eine gewisse natürliche Gesetzmässigkeit in der Gesamtentwickelung des Verhältnisses von Staat und Kirche je und je bestanden hat, also auch ferner bestehen wird. Wohl nur in weitgespanntem Bogen. Aber immerhin, sie besteht. Es waltet auch hier ein universalgeschichtliches Entwicklungsprinzip. Die Weltrevolution hat das Tempo seiner Auswirkung zu beschleunigen, es selbst aber nicht zu durchbrechen vermocht.

Jenes Prinzip ist der stetige Gang von anfänglich engster Vereinigung beider Gemeinschaften zu immer mehr sich durchsetzender Unterscheidung. Es versinnbildlicht sich dem geistigen Auge durch die Vorstellung zweier Kreise, die zuerst sich decken, sich weiterhin schneiden, sodann an der Peripherie berühren, um endlich ganz auseinanderzustreben. Die Berührung an der Peripherie

mit der Tendenz sich zu lösen, bezeichnet ungefähr die Lage der Gegenwart. Auch heute noch und trotz der Revolution. Diese hat sich mit dem Anspruch eingeführt, Staat und Kirche vollständig zu trennen. Die ersten und vereinzelten Versuche, ihn mit gewaltsamen Dekreten durchzusetzen, sind gescheitert. Zwar hat die Katastrophe des Zusammenbruchs der deutschen Monarchie das Verhältnis von evangelischer Kirche und Staat von Grund aus umgestaltet. In den interkonfessionellen Beziehungen zwischen Staat und Kirchen aber sind aus Gründen äusserer und innerer Notwendigkeit, die sich am Schlusse der Untersuchung enthüllen werden, Zusammenhänge bestehen geblieben, die das Bild des bisherigen Rechtszustandes auf absehbare Zeit nicht wesentlich und grundsätzlich verändern.

Der gesamtgeschichtliche Entwickelungsgang offenbart hiernach zwei Grundverhältnisformen von Staat und Kirche: ihre Einheit und folgeweise V e r b i n d u n g, ihre Unterscheidung und folgeweise L ö s u n g. Dort gehen Zwecke, Funktionen, Organe beider Gemeinschaften ineinander auf oder über. Hier gehen sie teilweise oder ganz auseinander. Innerhalb beider Grundtypen haben sich die konkreten Gestaltungen und Übergangsformen der Einheit wie Verschiedenheit gebildet. In grosser Mannigfaltigkeit zwar, aber doch in gewissen charakteristischen Merkmalen übereinstimmend. Ihre abgeschlossenen, geschichtlichen Resultate bezeichnet die Reflexion als kirchenpolitische Systeme. Es sind drei solcher Systeme, welche sich auf der Linie, je der Einheit und je der Verschiedenheit von Staat und Kirche entwickelt haben. Ihre technische Bezeichnung bleibt vorbehalten.

Mit diesen Feststellungen ist der Grundriss des Entwurfs gezeichnet. Es sind zunächst die entscheidenden universalgeschichtlichen Tatsachen der Vergangenheit in ihrem äusseren und inneren Zusammenhang zu ordnen und kritisch zurechtzustellen (I). Demnächst wird der wesentliche Rechtsinhalt desjenigen kirchenpolitischen Systems zu fixieren sein, das beim Eintritt der Revolution in Deutschland das herrschende war; denn noch ist nicht klar zu übersehen, welche seiner Bestandteile die Zukunft abstossen oder übernehmen wird (II). Endlich werden die in der neuen Reichsverfassung zugezogenen Grundlinien für das Verhältnis von Staat und Kirche an sich und in ihrer vermutlichen Rückwirkung auf das Staatskirchenrecht der Länder den Gedankengang schliessen (III).

**I. Geschichtliches.** Unter Verhältnis von Staat und Kirche verstehen wir R e c h t s verhältnis, also den Inbegriff von rechtlich geordneten Beziehungen zwischen beiden. Die Geschichte eines Verhältnisses in diesem Sinne konnte erst unter Konstantin und Licinius im Jahre 313 christlicher Zeitrechnung beginnen. Bis dahin waren die Christen entweder als angebliche jüdische Sekte übersehen, oder als Schwärmer mitleidig geduldet oder als Hochverräter blutig verfolgt. Die Begründung eines Rechtsverhältnisses setzte staatlich anerkannte Rechtsfähigkeit der Kirche im römischen Reich voraus. Diese Anerkennung wurde erstmalig im Mailänder Toleranzedikt aus dem genannten Jahre gewährt. Ein wunderbarer Anfang der Geschichte des Verhältnisses von Staat und Kirche. Toleranz nicht etwa bloss für die Christen, sondern Freiheit und Gleichheit für Alle, für Christen, Heiden und Juden. Vollkommene Gewissens- und Kultusfreiheit. Das Mailänder Toleranzedikt, von Ranke eine der vornehmsten Urkunden der Weltgeschichte genannt, könnte in jeder modernen Verfassungsurkunde stehen. Es proklamierte den paritätischen Staat. Ohne Vermessenheit darf man der Phantasie die Frage vorlegen, was wohl geworden wäre, wenn sich auf dieser Grundlage das Verhältnis von Staat und Kirche weiter entwickelt hätte? Viel Spaltung, viele Zwingherrschaft, viel Blut wäre vielleicht vermieden worden. Aber es kam anders. Noch vor dem Schluss des 4. Jahrhunderts war der Freibrief von 313 wieder zerrissen. Im Jahre 380 wurde von Theodosius die christliche Religion zur ausschliesslichen und allein berechtigten Staatsreligion erklärt, die Kirche zur Staatskirche, man darf nicht sagen erhoben, sondern erniedrigt. Gewiss glaubte der grosse Kaiser damit dem Christentum und der Kirche den besten Dienst erwiesen zu haben. Er hat ihr den schlechtesten getan. Er hat ihr innerstes Wesen, die Freiheit auf dem Wege zu Gott, verleugnet und verkehrt. In Namen Christi begann nun der Vernichtungskampf der Gesetzgebung und des Schwertes gegen Heiden und Ketzer. Römischer Staat und christliche Kirche sind eins geworden. Der Staat hat die falsch verstandene Aufgabe des Christentums zu der seinigen gemacht und führt sie mit seinen Machtmitteln durch. Diese am Ende des 4. Jahrhunderts begründete

Einheit hat auf nicht weniger als vierzehn Jahrhunderte hinaus das massgebende Prinzip für die Verhältnisbildung von Staat und Kirche abgegeben. Freilich im Gewand sehr verschiedenartiger und sich widersprechender kirchenpolitischer Systeme, aber im Wesen gleich. Denn mit jener reichsgesetzlich proklamierten Einheit von 380 war offenbar die Möglichkeit einer doppelten Entwickelung in die Weltgeschichte gelegt. Der Staat konnte sich die Kirche, die Kirche sich den Staat eingliedern. Einheit in beiden Fällen. Im einen Fall dargestellt durch die Herrschaft des Staates über die Kirche, im andern verwirklicht durch die Herrschaft der Kirche über den Staat. Die Geschichte hat beide Folgerungen gezogen, nachdem schon im Jahre 395 die Teilung des römischen Reichs in die östliche, morgenländische mit der Hauptstadt Byzanz und in die westliche abendländische Hälfte mit der Hauptstadt Rom vollzogen war.

Die Kaiser von Byzanz verengerten den Einheitsgedanken zur absoluten Herrschaft des Staates über die Kirche. Seinen klassischen Ausdruck fand dieses Verhältnis in der Gesetzgebung Justinians, vor allem im Cod. Just., lib. I, tit. 1—13. Kein kirchliches Rechtsverhältnis, von Dogma und Kultus fortschreitend bis zu Disziplin und Kirchenvermögen, welches nicht hier von der omnipotenten Gesetzgebungsgewalt der Kaiser geregelt worden wäre. Sie beherrscht das Kirchenwesen nach all seinen inneren und äusseren Beziehungen. Der Byzantinismus ist der weltgeschichtliche Typ für die bedingungslose Unterordnung unter den Willen des Staats geworden. Von den weiteren Schicksalen der Entwickelung im Morgenland ist hier abzusehen und nur das Resultat zu fixieren. Die Einheit von Staat und Kirche im Sinne der absoluten Staatsherrschaft ist für alle aus dem Orient hervorgegangenen Kirchenkörper bis in die Gegenwart hinein die massgebende Verhältnisform geblieben. So verschieden auch unter den wechselvollen Einflüssen der politischen Geschichte die Schicksale jener Kirchen und ihrer zahlreichen Denominationen sich gestaltet haben, nirgends hat sich eine grundsätzliche Scheidung des politischen und religiösen Elements, der staatlichen und kirchlichen Organisation vollzogen, weder im Verhältnis des Staats zur griechisch-orthodoxen Kirche des russischen Reichs, noch im Königreich Griechenland oder in den Balkanstaaten. Auch die abendländisch mittelalterliche Geschichte hat ähnliche Perioden absoluter Staatsherrschaft über die Kirche durchlaufen, und ebenso ist der Protestantismus in den beiden ersten Jahrhunderten seines Bestehens kaum mehr als ein Departement der Staatsverwaltung gewesen. Aber überall war dieses Verhältnis im Abendland nur Übergangsform, die Lebenskreise der Kirchen haben sich schliesslich mit relativer Selbständigkeit im Staate bewegt. Die orientalischen Kirchen dagegen haben die ursprüngliche Ausstattung des Byzantinismus in allen wesentlichen Zügen beibehalten. Wie ihre Zukunft sich gestaltet, ist noch nicht abzusehen.

Anders die Entwickelung im Abendland. Hier lösten sich in Jahrhunderte langem Wechsel die beiden Formen des Einheitsgedankens ab.

Durch eine merkwürdige Gruppierung der Gedanken gebenden Personen und entscheidenden geschichtlichen Tatsachen hat sich hier in grossem Stile der Einheitsgedanke zunächst im Sinne der absoluten Herrschaft der Kirche über die Staaten abgeschlossen. Allerdings erst nach endlosen Reibungen und Schwankungen, nach heftigem Ringen der christianisierten germanischen Staaten, nach Überwindung der Gegenkraft mächtiger Träger des Staatsgedankens, fränkischer und deutscher Könige. Aber vom Höhenstandpunkt retrospektiver Betrachtung erscheinen alle diese Kämpfe mit der päpstlichen Gewalt nur als wechselvolles Schlachtenspiel in dem unaufhaltsamen Siegeszuge Roms. Die urkundliche Deckung für die kirchliche Weltherrschaft war schon im 9. Jahrhundert durch die gefälschten Dekretalen Pseudoisidors beschafft. Die hierin verbrieften Rechte wurden durch die führenden Päpste, beginnend mit Gregor VII. und endigend mit Bonifaz VIII. in Taten umgesetzt. Am Ende des 11. Jahrhunderts ist die absolute Kirchenherrschaft etabliert und sie weiss sich bis zu dem Anfang des 14. zu behaupten. Ihre höchste quellenmässige Offenbarung hat sie in geschlossener und zwingend folgerichtiger Gedankenreihe vor allem in dem grossen kanonischen Rechtsbuch des Mittelalters, dem Corpus juris canonici gefunden. Viele Hunderte von Dekretalen zeugen von dem hier bis ins feine und kleine durchgebildeten System der weltumspannenden päpstlichen Suprematie. Die monumentalste Einzelurkunde dieses Rechtsbuches ist die Bulle Unam Sanctam von 1302, doppelt interessant als Zeugnis vom Höhepunkt und zugleich vom Wendepunkt der päpstlichen Allgewalt. Die Summe des ganzen aber ist diese. Die Kirche der die ganze Mensch-

heit umfassende göttliche Universalstaat. Das Haupt der Kirche also auch das Haupt der Welt. Die Gottgegebene Gewalt des Papstes ist priesterliche und königliche zugleich. Er hat die beiden Schwerter, das weltliche und das geistliche. Daher ist jede andere Gewalt von der päpstlichen abgeleitet. Der Papst übt die Lehensoberherrlichkeit über alle christlichen Staaten, auch über das deutsche Reich. Der deutsche Kaiser muss ihm folgerichtig den Vasalleneid leisten. Staat und Kirch verhalten sich wie Körper und Geist, Mond und Sonne, Blei und Gold. Daher hat die Staatsgewalt der Kirchengewalt in allem dienstbar zu sein. Sie muss der Kirche das weltliche Schwert, das brachium saeculare auf den Blick und nach Willen des Priesters zur Verfügung stellen. Der Kaiser muss dem Papst den Steigbügel halten. Der Staat muss die katholische Glaubenseinheit bewahren, muss die Urteile der kirchlichen Gerichte vollstrecken. Die Päpste ihrerseits haben das Recht, Staatsgesetze aufzuheben, Könige zu entthronen und die Throne wieder zu besetzen. Von der Unterwerfung unter diese Gewalt ist nach den Schlussworten der Bulle Unam Sanctam das ewige Seelenheil abhängig. Die notwendige reale Basis der päpstlichen Universalherrschaft endlich ist der weltliche Herrschaftsbesitz, der Kirchenstaat. Er ist das Annex der königlichen Gewalt und zugleich die als unentbehrlich geachtete Voraussetzung für die unbehinderte Ausübung der geistlichen. Dieses kirchenpolitische System bezeichnet man passend als mittelalterliches K i r c h e n s t a a t s t u m. Der Staat eingeschlossen, umklammert vom Kirchentum. Der Kirchenstaat der Boden, der es erzeugt, von dem aus es seine universelle Wirkung geübt, auf dem sich zuletzt sein Schicksal erfüllt hat. Unter der freiwilligen Unterordnung der ganzen abendländischen Welt hat es sich drei Jahrhunderte lang durchgesetzt.

Seit dem 14. Jahrhundert bereitet sich eine Umkehr der Herrschaftsverhältnisse vor. Der weiteren tatsächlichen Verwirklichung des Kirchenstaatstums wurde je länger je mehr der Boden entzogen. Renaissance, Reformation, Staatsabsolutismus zerstören die Bedingungen der päpstlichen Ein- und Alleinherrschaft. Es bildet und behauptet sich bis tief in das 18. Jahrhundert ein kirchenpolitisches System, das man als Gegenbild des vorigen zutreffend mit S t a a t s k i r c h e n t u m bezeichnet. Freilich nur eine Kollektivbezeichnung. Denn je nach der Eigenart von Staaten und Herrscherpersönlichkeiten bot sich das System bei aller Einheit des Grundgedankens in ungeme n reicher geschichtlicher Ausprägung dar. Es reproduzieren und variieren sich in ihm die Gedanken des Byzantinismus. Von den mittelalterlichen und nachmittelalterlichen Erscheinungsformen im Abendland seien drei genannt Unmittelbar die päpstliche Theokratie im alten deutschen Reiche ablösend der C a e s a r e o p a p i s m u s zwischen dem 14. und 16. Jahrhundert. Der Kaiser selbst ist ein Papst. Er geht dem Papste vor. Das Problem von Staat und Kirche hat sich zu einer Personenfrage zugespitzt. Der Kaiser, die Kurfürsten und anderen Fürsten haben ihre Gewalt ebenfalls unmittelbar und selbständig von Gott. Diese Erkenntnis war von der Wissenschaft gekommen. Dante, Marsilius von Padua waren die führenden Geister. In grossen geschichtlichen Ereignissen trat der Umschwung der Machtverhältnisse hervor, im Siege Ludwigs des Bayern über Johann XXII, in den Beschlüssen des Kurvereins zu Rense, in der goldenen Bulle, in der energischen Zurückweisung der päpstlichen Machtansprüche durch die Landesherrn (Dux Cliviae est Papa in suis terris), in den hundert Beschwerden endlich der deutschen Nation, in denen die weltlichen Reichsstände drohen, die vom Papst vernachlässigte Verbesserung des Kirchenwesens selbst vorzunehmen. Die centum gravamina stehen bereits an der Schwelle der Reformation. Diese ihrerseits hat eine besondere Erscheinungsform des Staatskirchentums m sogenannten T e r r i t o r i a l i s m u s der protestantischen Staatswesen gezeitigt. Seine Blütezeit liegt im 16. bis 18. Jahrhundert. Seine Haupterkenntnisquelle sind die Kirchen- und Konsistorialordnungen dieser Zeit. An sich stand der Territorialismus durchaus im Widerspruch mit der Tatsache und den Prinzipien der Reformation. Diese hatte die hierarchische Einheit der Kirche zerbrochen und den Staat zuerst zwei, seit Ende des 16. Jahrhunderts drei Konfessionskirchen gegenübergestellt. Die folgerichtige Entwickelung wäre schon damals der paritätische Staat und die sachliche Scheidung der staatlichen und kirchlichen Zuständigkeitsgebiete gewesen. So mögen wir heute logisch kalkulieren. Aber in der unendlichen Kompliziertheit der geschichtlichen Realitäten lagen damals noch unermessliche Hindernisse. Vor allem eines: Herrscher und Staaten waren in der Religionsfrage noch nicht geschieden. Jene hatten, in zwei Lager geteilt, persönlich für und gegen die Reformation gekämpft.

In die gleichen Lager teilten sich, mit wenigen Ausnahmen, die Staaten selbst. Sie waren konfessionell, katholische oder protestantische Religionsstaaten. Der Herrscher hatte das Bestimmungsrecht. Cujus regio ejus religio. So konnte sich der paritätische Staatsgedanke noch nicht festsetzen, höchstens gab er mehr oder weniger weitgehende Duldung gegen Andersgläubige. Im ganzen blieb die Einheit von Staat und Konfessionskirche. Die protestantische wurde in den Territorien ihres Bekenntnisses Staatsanstalt. Schon am Ende des 16. Jahrhunderts war im wesentlichen überall gleich die protestantische Kirchengewalt mit der Staatsgewalt verbunden, die Kirche kein vom Staat unterschiedener Lebenskreis. Der Staat herrscht über die Kirche. Alles dies gegen den Geist der Reformation und gegen die Absicht der sächsischen Reformation, namentlich Luthers. „Man soll geistliches und weltliches Regiment sondern, soweit als Himmel und Erde sind." „Euer Kurfürstlichen Gnaden ist geistlich zu regieren nicht befohlen." „Die Obrigkeit hat nichts ins Evangelium hineinzureden." Aber diese grundsätzlichen Verwahrungen vermochten den Gang der Tatsachen nicht aufzuhalten. Indem Luther, unter Beziehung auf Kaiser Constantins Verhalten gegen die Irrlehre der Arianer, von der weltlichen Obrigkeit den Schutz für den Bestand der reinen Lehre forderte und Melanchthon ihr das Wächteramt über beide Gesetzestafeln vindizierte, war der Grund zu derjenigen Tatsachenreihe gelegt, welche den Territorialismus begründete. Die Vermittelung geschah durch die Begründung des landesherrlichen Kirchenregiments. Es war die in der Natur der Sache gelegene Konsequenz, dass die Staatsgewalt, ihrem innersten Wesen folgend, die ihr anvertraute Kirchengewalt nun auch nach ihrer eigenen Weise, mit ihren weltlichen Mitteln, und in staatlichem Geiste handhabte. Daher das protestantische Staatskirchentum. Dieses hinwiederum erzeugte eine Parallele in dem kirchlichen Staatsabsolutismus der katholischen Staaten, der Anwendung desselben Beherrschungsprinzips auf die katholischen Landeskirchen im 17. und 18. Jahrhundert. Charakteristische Typen dieser Erscheinungsform des Staatskirchentums bieten vor anderen Frankreich, Bayern und Österreich. In Frankreich mit seinem Höhepunkt unter Ludwig XIV, in Bayern unter den Kurfürsten Maximilian I und Maximilian Josef, in Österreich unter Josef II. Überall bei erstaunlicher Mannigfaltigkeit der rechtlichen Ausbildung derselbe Grundgedanke und derselbe Erfolg: alles Kirchliche ist der Staatsidee untergeordnet. Das damals in Bayern inaugurierte System hat ein Historiker treffend als „kirchliches Polizeiregiment" charakterisiert. Das ganze Gebiet der kirchlichen Gesetzgebung unter der Kontrolle des Staats, unter einem unerbittlichen mit Anwendung von Strafe und Temporaliensperre durchgesetzten Placet des Landesherrn, die gesamte innerkirchliche Verwaltung der Bischöfe und Pfarrer unter der landesfürstlichen Mitregierung. Das kirchliche Leben der Einzelnen staatlich strenge überwacht, jede Regung nicht katholischen Bekenntnisses unerbittlich unterdrückt. Die Landesherrn, persönlich streng gläubige Katholiken, hatten sich selbst in den Dienst der Kirche gestellt und suchten mit landesväterlicher Strenge die Organe der Kirche bei ihren kirchlichen Pflichten zu erhalten. Ihr Regiment hatte nicht eine die Freiheit der Kirche beschränkende Absicht, wohl aber fiel ihnen die Wohlfahrtspflege von Staat und Kirche in eine Berufsaufgabe zusammen.

Im 19. Jahrhundert löst sich auch das Staatskirchentum. Einzelne Staaten waren der Zeit vorangeeilt. So namentlich Brandenburg-Preussen schon seit dem grossen Kurfürsten. Der durch den Westfälischen Frieden von 1648 für das ältere deutsche Reich geschaffene Rechtszustand gab den Städten und Fürsten durchaus die Freiheit, mit dem überlieferten System der Einheit von Staat und Kirche zu brechen. Zwar bezog sich die in ihm gewährte Parität (exacta mutuaque aequalitas) nur auf die Reichsunmittelbaren, die Reichsstände selbst. Zugleich aber gab er diesen das Jus reformandi exercitium religionis in ihren Territorien. Sie gewannen damit das Recht des Religionsbannes, der Duldung und der Aufnahme der drei christlichen Reichskonfessionen. Je nachdem sie von diesem Reformationsrecht Gebrauch machten, konnten sie, wie in Österreich und Bayern, den alten Konfessionsstaat erhalten, oder, wie in Brandenburg-Preussen, die Gleichberechtigung der Konfessionen schon jetzt durchführen. Beide, die engherzigen und die weitherzigen konnten sich für ihre Religionspolitik gleichmässig auf das Grundgesetz des Reiches berufen. Den grundsätzlichen Bruch mit dem System der Vergangenheit brachte in grossem Stil und vorbildlich zuerst das Preussische Allgemeine Landrecht von 1794. Sein staatskirchenrechtlicher Teil, II. Tit. 11, atmet den Geist Friedrichs des Grossen. Gewissens- und Kultusfreiheit

sind anerkannt. Die Staatsherrschaft ist zur Staatsaufsicht gemildert. Die Religionsgesellschaft ist in ihrer gemeindlichen Gliederung als ein nach Zweck und Verfassung vom Staate unterscheidbarer und unterschiedener Organismus anerkannt. Konsequent ist die Differenzierung noch nicht durchgeführt, das Mass der Staatsaufsicht noch nicht überall richtig begrenzt, aber die Zukunft ist in allen entscheidenden Umrissen erkennbar. Das Verhältnis von Staat und Kirche soll auf die Grundlage gestellt werden, dass, weil sie in ihrem Wesen verschieden sind, auch ihr rechtliches Verhältnis mit Unterscheidung ihrer Organe und Zuständigkeiten geordnet werde. Der Staat müsse sich darauf beschränken, über die äusseren Rechtsverhältnisse der Kirchen- und Religionsgesellschaften eine aufsehende, ordnende und schützende Kirchenhoheit, als Teil seiner allgemeinen Staatshoheit, auszuüben, ihr dagegen für ihre inneren Verhältnisse Freiheit und Autonomie gewähren. Diese Ziele sind aus dem allgemeinen Zug der Entwickelung deutlich zu erkennen. Auf deutschem Boden geschichtlich bedingt war dieser Übergang zum System der Staatskirchenhoheit, wie man es passend nennt, durch den Reflex der grossen politischen Umwälzungen auf das Kirchenwesen am Anfang des 19. Jahrhunderts. Durch den Reichsdeputationshauptschluss von 1803 und die Rheinbundsakte von 1806 war im alten Reich so zu sagen kein Stein mehr auf dem andern geblieben, waren alte Territorien zertrümmert, neue Staaten gegründet. In ihnen waren durch die Ländergeometrie die Konfessionen bunt durcheinandergewürfelt. Der Konfessionsstaat war zerbrochen. Die in ihm dargestellte Einheit von Staaten und Kirchen war durch den Zusammenbruch des alten Reiches tatsächlich aufgelöst. Damit war die Entwickelung unwiderruflich auf die Linie des modern paritätischen Staates geschoben. In dem Anerkenntnis der Wesensverschiedenheit von Staat und Kirche waren nunmehr auch die inneren Bedingungen für das System der Staatskirchenhoheit gesetzt. Im Anschluss an das Preussische Allgemeine Landrecht hat es sich, zögerlich zuerst noch in der Gesetzgebung der deutschen Rheinbundsstaaten, allgemein sodann während des deutschen Bundes, im Zusammenhang mit der Einführung der konstitutionellen Staatsformen, in den Verfassungen des 19. Jahrhunderts entwickelt und durchgesetzt. Zuerst in Bayern in der Verfassung vom 26. Mai 1818, zuletzt in Preussen in der Verfassung vom 31. Januar 1850.

Dieses System der Staatskirchenhoheit wurde das in Deutschland herrschende kirchenpolitische System bis zum 9. November 1918. Vor Darlegung seines Rechtsinhaltes sind aber noch die Schlussreihen der geschichtlichen Tatsachen des 19. und begonnenen 20. Jahrhunderts vollständig zu ordnen und die kirchenpolitischen Gesamtergebnisse zu würdigen. Denn parallel mit dem System der Kirchenhoheit haben sich noch drei weitere Vorstellungen über die grundsätzliche Gestaltung des Verhältnisses von Staat und Kirche gebildet, welche, ohne sich im ganzen durchsetzen zu können, jenes doch teilweise widerspruchsvoll beeinflusst haben.

Die eine dieser Vorstellungsreihen stand noch auf der Linie des Einheitsgedankens und wurde überwiegend von evangelischer Seite eingeführt. Es ist die Vorstellung vom interkonfessionell christlichen Staat. Das System des Staatschristentums hatte seinen geschichtlichen Anknüpfungspunkt in einem bekannten und merkwürdigen Vorgang. Nachdem durch die zuvor geschilderten Ereignisse die staatlich gezogene Scheidewand zwischen den Konfessionen gefallen und unter den Gerichten der Völkerkriege eine allgemeine religiöse Stimmung geboren war, lag die praktische Verwertung des allgemein Christlichen für das Staatsleben sozusagen im Geist der Zeit. Er nahm Fleisch und Blut an in der heiligen Alliance vom September 1815. In Alexander I. von Russland, Franz I. von Österreich und Friedrich Wilhelm III. von Preussen schlossen die europäischen Repräsentanten der drei grossen christlichen Kirchen einen Bund, um „über den Zwiespalt des Bekenntnisses hinaus das Christentum zum höchsten Gesetz des Völkerlebens zu erheben". Internationale Verwirklichung konnte der phantastische Plan nie finden. Wohl aber hat er Spuren in das national staatskirchliche Leben gezeichnet. In Deutschland hat er die Idee vom christlichen Staat propagandiert. Literarisch und parlamentarisch wurde sie hier mit Geist und Temperament vertreten. Ihre Vertretung ist mit dem Namen der Minister Eichhorn, v. Bodelschwingh, v. Mühler, der Professoren Stahl und Thiersch, auch Bismarcks eng verknüpft. Bei jedem mit einem im einzelnen besonders gearteten Programm und einem nach Beruf und Gelegenheit verschiedenartigen Zweck. Gemeinsam war nur die Forderung, dass der Staat sich zwar nicht mehr mit einer bestimmten Kon-

fessionskirche zu identifizieren, wohl aber für seine Einrichtungen einen allgemein interkonfessionell christlichen Charakter zu schaffen und zu bewahren habe. Dieser christliche Staat sollte sich auf ein Christentum stützen, welches nicht sowohl der Inbegriff bestimmter dogmatischer Unterscheidungslehren wäre, als vielmehr eine Abstraktion aus den allen christlichen Bekenntnissen gemeinsamen Fundamentalwahrheiten. Ein bemerkenswerter positivrechtlicher Niederschlag dieser Bewegung war Art. 14 der Preussischen Verfassung: „Die christliche Religion wird bei denjenigen Einrichtungen des Staats, welche mit der Religionsübung im Zusammenhange stehen, unbeschadet der im Art. 12 gewährleisteten Religionsfreiheit, zum Grunde gelegt."

Die zweite Vorstellungsreihe, welche parallel mit dem System der Kirchenhoheit in die Praxis eintrat, gleich diesem bereits auf der Linie der Unterscheidung von Staat und Kirche stehend, war von katholischer Seite eingeführt: der Anspruch der rechtlichen Gleichordnung von Staat und Kirche, das Koordinationssystem. Beide sind koordinierte souveräne Gemeinschaften, wie der Staat, so auch die katholische Kirche souverän auf ihrem ganzen aus eigener Vollmacht abgesteckten Rechtsgebiet. Daher kann ihr der Staat keine Grenzlinie im Staat durch seine Gesetzgebung ziehen. Er kann keine Kirchenhoheit in Anspruch nehmen, keine Staatsaufsicht über die Kirche ausüben. Solche ist an und für sich eine Verletzung der Kirchenfreiheit. Soweit eine Grenzregulierung überhaupt notwendig wird, soll sie, wie auch sonst unter den Souveränen des Völkerrechts, durch Vertragsschluss geschehen. Konkordate sind der sprechende Ausdruck des Systems. Ausserhalb der vertragsmässig abgegrenzten Kompetenzen richtet die Kirche ihre Rechtsordnung im Staate aus eigener Machtvollkommenheit auf und muss die Freiheit in Anspruch nehmen, sie mit ihren eigenen Machtmitteln durchzusetzen. Praktisch ist das System fast nur in eben denjenigen Fällen und Beziehungen geworden, in welchen die Verhältnisordnung zwischen den Staaten und der katholischen Kirche irgendwie durch vertragsmässige Festsetzungen geregelt wurde. Von prinzipiell mehr zurücktretender Bedeutung sind die Circumskriptionsbullen, d. h. auf Vereinbarung beruhende einseitig erlassene kirchliche und staatliche Verordnungen über die geographisch kirchliche Einteilung des Staatsgebiets und die für katholische Kirchenzwecke aufzuwendenden Staatsmittel. Der Abschluss von Konkordaten, d. i. prinzipiellen Grenzregulierungen in völkerrechtlich bindenden Verträgen gelang Rom in Frankreich 1801, in Bayern 1817, in Österreich 1855. Das französische Konkordat ist für Frankreich selbst durch die neueste Rechtsentwickelung beseitigt. In Geltung steht zurzeit noch das bayerische mit den durch die Verfassung und das Religionsedikt von 1818 seiner Anwendbarkeit gegebenen Einschränkungen. Das Österreichische wurde auf Grund des Vatikanums 1870 gekündigt und durch die spätere Staatsgesetzgebung ausser Wirksamkeit gesetzt. Der von Rom eifrig betriebene Abschluss eines Konkordats mit Preussen scheiterte an der Abneigung Friedrich Wilhelm III., über unveräusserliche Majestätsrechte mit dem Papst zu paktieren; es kam nur zur Vereinbarung der Circumskriptionsbulle De salute animarum von 1821. Circumskriptionsbullen kamen ebenfalls zustande für das Königreich Hannover und die Staaten der oberrheinischen Kirchenprovinz. Als ein weiteres praktisches Residuum des Koordinationssystems kann etwa noch die Unterhaltung gesandtschaftlicher Beziehungen mit dem päpstlichen Stuhl zu bezeichnen sein, wie solche für das deutsche Reich zwar eingestellt, von Preussen aber wieder aufgenommen wurde. Aus der Zahl der wissenschaftlichen Verfechter des Systems seien die bekannten Namen Görres, Ketteler und Reichensperger hervorgehoben.

Beide Zwischensysteme konnten in die Entwicklung des Systems der Kirchenhoheit wohl Hemmungen und Anomalien hineintragen, aber seine grundsätzliche Verwirklichung in der Gesetzgebung des 19. Jahrhunderts nicht ausschliessen.

Wohl aber hatte schon seit 1848 die Kirchenhoheit ihren Bestand ernsthaft gegen ein drittes kirchenpolitisches System zu behaupten, das den Kreis der Verhältnisformen von Staat und Kirche überhaupt abschliesst: Die Trennung von Staat und Kirche. Die Reichsverfassung vom 28. März 1849 hatte sie proklamiert und in ihren Grundrechten Abschn. VI Art. V §§ 144—151 in einigen normativen Programmsätzen festgelegt. Mit dem Scheitern dieses Verfassungswerks war auch die Einführung des Systems im ganzen vorläufig zurückgestellt. Die Landesgesetzgebung zog wohl einzelne Konsequenzen, liess es aber im übrigen bei dem überlieferten Rechtszustand

bestehen. Um so mehr bemächtigte sich des Trennungssystems die politische Theorie. Linksliberalismus und nachmals Sozialdemokratie wurden seine Hauptvertreter. Vereinzelt fanden sie Unterstützung aus den Kreisen evangelisch-kirchlicher separatistischer Richtung. Trotz der Ablehnung durch den amtlichen Katholizismus und die herrschende Kirchenrechtstheorie wurde die Ueberführung des Systems der Kirchenhoheit in das der Trennung seit Mitte des 19. Jahrhunderts das ausgesprochene kirchenpolitische Zukunftsproblem. Die Trennung wurde von nun an je länger je mehr der einzige ernsthafte Konkurrent des Systems der Kirchenhoheit. Alle übrigen Systeme schieden für die Praxis der staatlichen Kirchenpolitik aus.

Dies galt zunächst für die beiden polarischen Einheitssysteme des Kirchenstaatstums und des Staatskirchentums. Sie gehören im ganzen einer unwiderruflichen Vergangenheit an. Beiden fehlen von jetzt ab alle Voraussetzungen der Verwirklichung. Beide sind mit den Grundlagen des modernen Staates unvereinbar. Das eine vernichtet die Freiheit des Staats, das andere die der Kirche. Beide sind endgültig erledigt. Daran ändert auch nichts der Umstand, dass Rückfälle in beide Systeme sich ereigneten, die Kirchenpolitik gelegentlich beunruhigten und vorübergehend sogar einen Einfluss auf Verwaltung oder Gesetzgebung ausüben konnten. Dies gilt zunächst in weitgehendem Masse von dem System des Kirchenstaatstums. Auch nachdem es seit dem 14. Jahrhundert sich nicht mehr im ganzen durchsetzen konnte, hat es doch zu bestehen nicht aufgehört. Es ist das offizielle System der römischen Kurie geblieben. Dies hat sich teils in zahllosen theoretischen Verwahrungen, teils in einzelnen praktischen Vorstössen offenbart. Unter jenen ist von bleibender Bedeutung die Erfindung der sogenannten Privilegientheorie zur Erklärung der rechtlichen Natur der Konkordate; hiernach sind diese päpstliche Indulte, in welchen die Kirche dem Staat gnadenweise gewisse Rechte konzediert. Unter den praktischen Vorstössen älterer Zeit behält monumentale Bedeutung die durch eine einzigartige Sammlung von Verwünschungsformeln ausgezeichnete Bulle Innocenz X Zelo Domus Dei vom 20. November 1648, durch welche der westfälische Friede für null und nichtig erklärt wurde. Als Zeugnisse aus neuerer Zeit sind erwähnenswert die Encyklika Respicientes ea omnia vom 1. November 1870, durch welche der göttlich begründete Anspruch auf den Besitz des Kirchenstaats verwahrt wird, die Encyklika Quod nunquam vom 5. Februar 1875, in welcher Pius IX. den Anachronismus unternahm, die Preussischen Maigesetze für null und nichtig zu erklären, vor allem aber der Syllabus errorum vom 8. Dezember 1864, in welchem u. a. jede vom päpstlichen System abweichende Gestaltung des Verhältnisses von Staat und Kirche als Zeitirrtum, Gewissens- und Kultusfreiheit als Wahnsinn verworfen wird. Auch das Vatikanische Konzil bedeutet einen Markstein in der geschichtlichen Reihe dieser prinzipiellen Verwahrungen. Durch die Constitutio Pastor aeternus wurde allen früheren päpstlichen Aussprüchen ex cathedra über das Verhältnis von Staat und Kirche der Charakter der Unfehlbarkeit beigelegt und damit das Ganze der mittelalterlichen Hoheitsansprüche dem Quellenbestande des geltenden Rechts einverleibt. In aller Gedächtnis sind endlich die Vorstösse, welche in zahlreichen Dekreten Pius X gegen Modernismus und Parität unternommen hat. Allerdings steht diesen Zeugnissen gegenüber die Tatsache, dass das Papsttum selbst in vielen Fällen von den Forderungen der absoluten Kirchenherrschaft einiges nachgelassen hat. Die amtlich hierfür aufgestellte römische Formel lautet: „ratione temporum habita concedimus." Aber eben diese Formel schliesst die prinzipielle Verwahrung in sich ein. Diese prinzipielle Verwahrung wird sich in der einen oder anderen Form immer wiederholen. An der modernen Entwickelung des Verhältnisses von Staat und Kirche wird sie nichts mehr ändern. Zweifellos hat das System eine weltgeschichtliche Mission erfüllt, seinen Zeitaltern Grosses geleistet und eine Menge von Kulturwerten gesichert. Aber es ist unmöglich für Gegenwart und Zukunft. Der gute Glaube an die Authentizität der Rechtsquellen, auf die es sich stützen konnte, ist zerstört. Es fehlt ihm die Legitimation der freiwilligen Unterordnung der Staaten. Die Voraussetzung der rechtlichen Einheit der Kirche, welche allein seine Durchführung ermöglichte, ist entfallen. Mit der Aufgabe der Paritätspflege der Staaten ist es unvereinbar. Mit alledem hat sich sein Schicksal erfüllt und alle anachronistischen Rückfälle konnten nur dazu dienen, die unüberbrückbare Kluft von einst und jetzt um so greller zu beleuchten. Auch das andere Einheitssystem hatte Rückfälle zu verzeichnen. Aber dieses moderne Staatskirchentum trug andere Züge. Kein Staat hatte sich den grundsätzlichen Anspruch der ab-

soluten Herrschaft über die Kirche vorbehalten. Nur gelegentlich haben sich Staaten von verletzenden Übergriffen in die Kirchenfreiheit im Sinne des älteren Systems nicht freigehalten. Das ist, wo und wie es immer geschehe, Rückfall in das Staatskirchentum. Kleine Beispiele davon hat die Geschichte des Preussischen Kirchenkonflikts in den siebziger Jahren dargeboten. Missverständlich und phrasenhaft wird diese Episode noch immer als „Kulturkampf" weitergeführt. Nicht handelte es sich dabei um einen Kampf für oder gegen die Kultur, sondern um die nüchterne Aufgabe der Absteckung der rechtlichen Grenzen der Kirchenhoheit des Staates. Die Preussische Maigesetzgebung war die unerlässlich notwendige Ausführungsgesetzgebung zu Art. 15 der Verfassung. Ihr Verhängnis war nur, dass sie um zwei Jahrzehnte zu spät und in einer durch das Vatikanum verschuldeten ohnehin vorhandenen Spannung zwischen den Staaten und der katholischen Kirche erfolgte. Ihr Fehler war, dass sie bei musterhaft massvoller und gerechter Anlage im ganzen doch im einzelnen sich kleinlicher und verärgender Mittel, wie der Bestrafung des Messelesens, eines besonderen Staatsexamens für Theologen oder der Sperre der Staatsmittel gegen nicht staatstreue Pfarrer und Bischöfe, bediente. Das partielle Verwerfungsurteil übertrug sich zu Unrecht auf das ganze. Diese Fehler wurden aber durch die spätere Revisions- und Novellengesetzgebung mehr als wieder gut gemacht. Die katholische Kirche in Preussen hatte am allerwenigsten Anlass, über Beeinträchtigung ihrer Freiheit Klage zu führen. Die Staaten andererseits dachten nicht daran, ihre Verhältnisordnung zu den Kirchen auf das alte System der Überspannung der Staatsgewalt zurückzuschrauben und in Tätigkeitsgebiete überzugreifen, welche ihrem Wesen fremd sind. Auch im Verhältnis zur evangelischen Kirche wurde das alte Staatskirchentum beseitigt ohne Aussicht, sich wieder zu beleben. Zwar bestand das landesherrliche Kirchenregiment fort. Aber es wurde seines territorialistisch staatskirchlichen Charakters entkleidet, in Staaten mit katholischen Landesfürsten von besonderen evangelischen Kirchenregimentsbehörden ausgeübt und fand überall seine Grenze in der durch die neueren Kirchengemeinde- und Synodalordnungen den evangelischen Landeskirchen gewährten Autonomie und Selbstverwaltung.

So wenig wie diese beiden geschlossenen Einheitssysteme konnten Staatschristentum oder Koordination als Verhältnisformen im ganzen noch weiter in Frage kommen. Der sittlich und religiös ansprechenden Idee vom christlichen Staat fehlte die tatsächliche Voraussetzung der Realisierbarkeit zunächst schon darin, dass es ein ausschliesslich christliches Volkstum im modernen Staate nicht mehr gab. Um das System durchzuführen, hätte man im Namen des Christentums die Gewissensfreiheit wieder vernichten, den Grundsatz der Unabhängigkeit der bürgerlichen und staatsbürgerlichen Rechte vom religiösen Bekenntnis zurückziehen müssen. Es gibt ferner überhaupt kein für das Recht verwendbares interkonfessionelles Christentum. So bringen an die staatliche Ordnung des Schulwesens, des Eherechts, selbst des Strafrechts Katholizismus und Protestantismus verschiedene Auffassungen und Ansprüche heran. Aber angenommen endlich, es gäbe ein solches juristisch fassbares Christentum mit interkonfessionellem Inhalt, so müsste es doch erst ermittelt und in einer für die Gesetzgebung brauchbaren Weise formuliert werden. Diese Ermittelung und Formulierung wäre Aufgabe des Staats. Das System beruft also den Staat zum Gesetzgeber in Glaubenssachen. Das Staatschristentum würde unentrinnbar zum Staatskirchentum zurückführen. Der wirkliche Wahrheitsgehalt in der christlichen Staatsidee, die dem Volksleben diensame Berücksichtigung der Religion im öffentlichen Leben, konnte reiner und wirksamer im Rahmen des Systems der Kirchenhoheit durch diejenigen Massnahmen zur Geltung kommen, die man, wie sich noch weiter ergeben wird, unter dem Begriff der Advokatie des Staates zusammenfasst. Die christliche Staatsidee in ihrer Einheit und Gesamtheit wird wohl von keinem ernsthaft zu nehmenden Politiker der Gegenwart mehr verteidigt, in einzelnen Folgerungen ist sie das kirchenpolitische Ideal der konservativen Parteien geblieben. Andrerseits wurde die Koordinationstheorie das ausgesprochene kirchenpolitische Programm der deutschen Zentrumspartei. Dies erklärte sich leicht. Der mittelalterliche Anspruch auf Unterordnung des Staates unter die Kirchenhierarchie war durch die Begründung des modernen Staates endgültig abgelehnt und ohne Reproduktion des kanonischen Rechts nicht mehr durchführbar. Die politische Vertretung des Katholizismus im neuen deutschen Reich konnte konstitutionellen Einfluss unmöglich durch ein System gewinnen, welches an allen

Flächen und Kanten den geschichtlichen Tatsachen und dem modernen Geiste widersprach. In dem Anspruch der rechtlichen Gleichordnung suchte man Ersatz für die verlorene Überordnung. Die geistigen Führer haben literarisch und parlamentarisch ihr kirchenpolitisches Programm alsbald nach den Grundgedanken und Zielen des Koordinationssystems abgesteckt. Keine einseitige Grenzregulierung durch die Gesetzgebung des Staates, keine Staatskirchenhoheit, sondern, wie unter souveränen Mächten, Regulierung im Wege des Völkerrechts, durch Verträge und gesandtschaftlichen Verkehr. Auch das Koordinationssystem war grundsätzlich zu verwerfen. Keiner Kirche kann der Anspruch zuerkannt werden, eine dem Staat aequal gesetzte Rechts- und Machtanstalt zu sein. Rechtliche Beherrschung kann den Kirchen nicht als Selbstzweck, sondern überall nur als Mittel zur Verwirklichung ihrer religiös-transzendentalen Zwecke zuzugestehen sein. Die Grenzen dieser rechtlichen Beherrschung sind durch den Staat als den obersten Hüter der Rechtsordnung zu ziehen. Das Verhältnis von Staat und Kirchen ist allgemein durch Akte der Staatsgesetzgebung zu regeln.

Dieser Grundsatz gilt, wie für das System der Kirchenhoheit, so auch gegenüber der Trennung von Kirche und Staat. Nur in Methode und Mass der staatlichen Grenzregulierung liegt der Unterschied. Sie ist wahrhaft materiell im ersten, wesentlich formal im andern Fall. Ehe aber von dem durch die Zeitereignisse überstürzten, in seinen Wirkungen noch nicht berechenbaren Übergang in das Trennungssystem die Rede sein kann, bedarf es einer mindestens summarischen Orientierung über denjenigen Rechtszustand, der als Ergebnis organisch geschichtlicher Entwicklung beim Eintritt der Revolution im Deutschen Reiche und seinen Einzelstaaten bestand.

**II. Staat und Kirche beim Eintritt der Revolution.** Der bis dahin grundlegende Begriff der Kirchenhoheit bildet den rechtlichen Gegensatz zu dem der Kirchengewalt. Kirchengewalt ist die das Innere des Kirchenwesens ordnende und daher ausschliesslich den Organen der Kirche selbst zustehende Macht, Kirchenhoheit dagegen der Inbegriff der dem Staate als solchem auf dem Grunde der allgemeinen Staatshoheit über alle Kirchen- und Religionsgesellschaften innerhalb des Staatsgebiets zukommenden Rechte. Waren aber schon, wie vorstehend nachgewiesen, die ersten Anfänge ihrer Entwickelung in der alten Reichszeit territorial auseinanderstrebend, so hat erst recht nach Auflösung des heiligen römischen Reichs deutscher Nation ihre Ausgestaltung im einzelnen sich in grosser landesrechtlicher Verschiedenheit vollzogen. Das deutsche Staatskirchenrecht war in der Rheinbundszeit wie in der Periode des deutschen Bundes ausschliesslich partikuläres Recht. Es trug diesen Charakter weit überwiegend auch bisher. Die Staatskirchengesetzgebung des zweiten Reiches hat zwar mit vielen wichtigen Einzelbestimmungen, aber immer nur gelegentlich gemeinrechtlich ordnend in das Verhältnis von Staat und Kirche eingegriffen. Trotz dieser landesrechtlichen Dezentralisation blieben jedoch die leitenden Rechtsgrundsätze einheitlich und gleich. Nach einer bereits an den Westfälischen Frieden anknüpfenden Entwickelung gliederte sich der Inhalt der Kirchenhoheit in das sog. Reformationsrecht, das Oberaufsichtsrecht und das Schutzrecht des Staats. Da es aber hier nicht auf eine erschöpfende lehrhafte Darstellung des bisherigen Rechtszustandes abgesehen ist, sondern auf scharfe Herausarbeitung seiner allgemeinen und führenden Rechtsgedanken, so soll sich das Folgende nicht eng an dieses geschichtliche Schema halten, sondern in kurzen programmatischen Sätzen die Summe des bisher geltenden Rechtes ziehen.

Das einheitlich nachweisbare und überall massgebende Grundprinzip des herrschenden Systems der Kirchenhoheit war: Staat und Kirchen sind organisatorisch und funktionell insoweit voneinander zu scheiden, als dies durch die Verschiedenartigkeit ihres Wesens bedingt ist; sie bleiben andererseits verbunden, soweit dies durch geschichtliche Notwendigkeiten oder durch berücksichtigungswerte Bedürfnisse von Staat und Kirche erfordert wird. Fünf entscheidende Grundsätze ergaben sich als positiv rechtliche Niederschläge dieses Prinzips in der Kirchengesetzgebung des Reichs und seiner Staaten:

1. Der Grundsatz der Parität. Dieser viel missverstandene und missbrauchte Begriff ist im kirchenpolitischen, staatsrechtlichen und kirchenrechtlichen Sinn zu unterscheiden.

Kirchenpolitisch bedeutet Parität die gesellschaftliche Gleichheit der Kirchen in dem Masse ihrer rechtlichen Selbständigkeit gegenüber dem Staat. Sie bedeutet nicht notwendig die Einerleiheit des Rechts, sondern richtig verstanden vielmehr die Gleichheit der rechtlichen Lebensbedingungen der verschieden gearteten Kirchen in ihrem Verhältnis zum Staat. Jeder das Ihre, nicht jeder das Gleiche. Abstrakte Schablonenhaftigkeit führt zur Imparität. Wahrhaft paritätische Gesetzgebung und Verwaltung musste die einzelnen Kirchen- und Religionsgesellschaften nach ihrer öffentlichen Bedeutung, nach ihren Machtmitteln, nach ihrer eigenen geschichtlichen und prinzipiellen Stellung zum Staat spezifisch differenzieren. Parität im staatsrechtlichen Begriff bedeutet die Gleichheit der bürgerlichen und staatsbürgerlichen Rechte ohne Rücksicht auf das religiöse Bekenntnis. Sie wurde für das Reichsgebiet schon durch das Norddeutsche Bundesgesetz vom 3. Juli 1869 garantiert. Sie entartet zur mechanischen Parität, wenn aus der Gleichheit der staatsbürgerlichen Rechte eine konfessionell gleichprozentuale Beteiligung an den Staatsämtern gefolgert wird. In der modernen Staatsordnung entscheidet über die Bekleidung von Staatsämtern grundsätzlich die Tüchtigkeit und nicht die Konfession. Parität im kirchenrechtlichen Begriff bedeutet die wechselseitige Unabhängigkeit der Kirchengesellschaften im Staat in ihrem Verhältnis untereinander. Die staatliche Aufgabe der Paritätspflege in diesem Sinn wurde die Wahrung des Rechtsfriedens unter den Konfessionen. Die Ordnungen und Veranstaltungen für diesen Zweck bezogen sich insbesondere auf den Schutz des religionsgesellschaftlichen Tatbestandes durch Verbot der Proselytenmacherei und staatsgesetzliche Ordnungen über die religiöse Kindererziehung sowie auf die Integrität des Vermögens. An und für sich bestand für keine Religionsgesellschaft oder deren Angehörige eine rechtliche Verpflichtung zu vermögensrechtlichen Leistungen für Zwecke anderer Religionsgesellschaften. Solche können immer nur durch besondere Rechtstitel, wie Patronatrecht, dingliche Lasten, Simultangebrauch von Kirchen, Kirchhöfen u. a. begründet sein.

2. Der Grundsatz der Bekenntnisfreiheit. Ihre beiden rechtlichen Erscheinungsformen sind die individuelle Gewissensfreiheit und die gesellschaftliche Kultusfreiheit. Die vornehmsten Äusserungen der ersteren sind die Freiheit von Lehre und Wissenschaft, die freie Entschliessung der Erwachsenen über Zugehörigkeit oder Nichtzugehörigkeit zu einer Religionsgesellschaft, die Freiheit des Konfessionswechsels, die schon erwähnte Unabhängigkeit der bürgerlichen und staatsbürgerlichen Rechte vom religiösen Bekenntnis. Die selbstverständlichen Schranken der individuellen Gewissensfreiheit liegen im Gebiet der verfassungsmässigen Pflichten, deren Erfüllung sich Niemand unter Berufung auf Gewissensfreiheit entziehen kann. Die gesellschaftliche Kultusfreiheit hat die Anerkennung einer Religionsgesellschaft im Staate zur Voraussetzung. Diese Anerkennung wird durch die Ausübung des staatlichen Reformationsrechts gewährt und näher bestimmt. Das Reformationsrecht im neueren Sinne begriff das Recht der Aufnahme neuer und das Recht der staatsrechtlichen Differenzierung der aufgenommenen Religionsgesellschaften. Als die juristischen Grundtypen der letzteren waren zu unterscheiden die Kirchen mit öffentlich-rechtlicher Korporationsqualität, Religionsgesellschaften mit privatrechtlicher Rechtsfähigkeit und religiöse Vereine. Die rechtliche Stellung von öffentlichen Korporationen hatten die evangelischen (lutherischen, reformierten, unierten) und katholischen (römisch-, auch meist altkatholischen) Landeskirchen; die öffentlich-rechtliche Korporationsqualität drückte sich aus in dem staatlich anerkannten Recht auf Ausübung einer obrigkeitlichen Gewalt über die Kirchenglieder, in der Ausstattung der Kirchen mit besonderen Privilegien und dementsprechend der Ausübung eines besonderen staatlichen Oberaufsichtsrechts. Zur Gruppe der Religionsgesellschaften mit privatrechtlicher Rechtsfähigkeit gehörten allgemein die jüdischen Synagogengemeinden, und von christlichen Religionsgemeinschaften Herrnhuter, Altlutheraner, Mennoniten, Baptisten u. a. Die rechtliche Stellung dieser Gattung beruhte zumeist auf besonderen Konzessionsurkunden, in denen das Mass ihrer Berechtigung näher festgestellt war. Die Rechtsstellung der religiösen Vereine bemass sich nach den öffentlich-rechtlichen Vereinsgesetzen der Einzelstaaten, deren Bestimmungen über kirchliche und religiöse Vereine sowie über geistliche Orden und Kongregationen durch § 24 des deutschen Reichsvereinsgesetzes vom 19. April 1908 ausdrücklich aufrecht erhalten wurden. Religionsgesellschaften, welche Korporationsrechte noch nicht besassen, konnten solche nach Art. 13 der

Preussischen Verfassung nur im Wege der Gesetzgebung erlangen. Alle kraft des Reformationsrechts aufgenommenen Religionsgesellschaften genossen Kultusfreiheit. In der Art ihrer Betätigung bestand freilich noch immer eine bemerkenswerte Abstufung. In Preussen hatten nach Art. 12 der Verfassung alle Religionsgesellschaften das Recht der freien öffentlichen Religionsübung. In Bayern dagegen besass eine Religionsgesellschaft, welche nicht ausdrücklich „als öffentliche aufgenommen" ist, nur die freie Ausübung des „Privatgottesdienstes", d. h. es waren ihr die Zeichen der Öffentlichkeit des Kultus, Kirchengebäude, Glocken u. a., versagt. Diese Beschränkung war ein rückständiger Rest aus dem Staatskirchenrecht des Westfälischen Friedens.

3. Der Grundsatz der materiellen Selbständigkeit der Kirchen- und Religionsgesellschaften in ihren inneren Angelegenheiten. Diese Selbständigkeit ist ein Fundamentalprinzip des Systems der Kirchenhoheit. Die Ordnung und Erhaltung des inneren Rechtslebens der Religionsgesellschaften ist das vorbehaltene Gebiet der Kirchengewalt. Nach dem Wesen der Sache gehört zu den rein inneren Angelegenheiten in erster Linie alles, was irgendwie Bestandteil von Lehre und Dogma ist. Jede Kirchen- und Religionsgesellschaft folgt hierin den Bedingungen ihrer eigenen geschichtlichen Entwickelung und ihrer Auffassung vom Wesen der menschlichen Freiheit im Verhältnis zu Gott. Insbesondere war hiernach die volle Freiheit der kirchlichen Lehrgesetzgebung von staatlicher Beeinflussung anerkannt. Nicht nur im Verhältnis zur katholischen Lehrentwickelung durch die Dogmen der ökumenischen Konzilien und ex cathedra-Entscheidungen der Päpste, sondern auch im Verhältnis zur evangelischen Kirche; der hier auf die kirchliche Lehrgesetzgebung ausgeübte Einfluss des Landesherrn beruhte nicht auf dem Titel der Kirchenhoheit des Staats, sondern auf dem geschichtlichen Grunde der landesherrlichen Kirchengewalt. Als Annex der Lehre gehören zu den rein inneren Kirchenangelegenheiten ferner Kultus, Liturgie und religiöser Unterricht. Endlich auch die Kirchenregierung in ihren spezifisch internen Funktionen. Die materiell kirchliche Selbständigkeit äussert sich in all diesen Beziehungen unter dem Systeme der Kirchenhoheit darin, dass der Staat keinerlei aktuelle Mitwirkung in Anspruch nimmt. Er ist im äussersten Falle darauf beschränkt, staatsgefährliche Einflüsse von Lehre und Kultus auf das bürgerliche Gebiet abzuwehren. Das notwendige Korrelat zu diesem Grundsatze ist andererseits der Grundsatz der rechtlichen Unterordnung der Kirchen- und Religionsgesellschaften unter den Staat in allen rein weltlichen Angelegenheiten. Hier verfügt der Staat allein, wie er allein auch darüber Bestimmung trifft, was zum Gebiete der rein weltlichen Angelegenheiten gehört. In dieser Grenzregulierung lag der am tiefsten führende Wesensunterschied der Systeme der Kirchenhoheit und des Staatskirchentums. Dieses zog unterschiedslos alles Kirchliche und Religiöse in den Bereich der Staatskompetenz. Das System der Kirchenhoheit schied sorgfältig die dem Wesen des Staats grundsätzlich fremden Gebiete aus und reservierte für dessen Zuständigkeit nur das, was den ureigenen Zwecken und Aufgaben des Staates entspricht. Es unterschied sich darin in entgegengesetzter Richtung zugleich vom System des Kirchenstaatstums, welches unterschiedslos und grundsätzlich das gesamte bürgerliche und öffentliche Recht der kirchlichen Beherrschung unterzog. Das System der Kirchenhoheit schloss die Herrschaft des kanonischen Rechts im Staatsleben aus.

4. Der Grundsatz der Staatsaufsicht in den gemischten Angelegenheiten. In diesem Anspruch liegt, wie vorgreifend schon hier bemerkt werden soll, einer der wesentlichen Gegensätze zu der Trennung von Kirche und Staat. Unter gemischten Angelegenheiten sind solche zu verstehen, welche an sich wohl zu den Funktionen der Kirchenregierung gehören, gleichwohl aber tatsächliche und darum unvermeidlich auch von der Rechtsordnung zu respektierende Beziehungen zum Staate, zur Gesellschaft, zur gesamten bürgerlichen Ordnung in sich tragen. Dadurch entsteht der Unterschied der sacra externa von den sacra interna. Das Verhältnis gestaltet sich hier dann so, dass der Staat sich nicht bloss abwehrend gegen etwaige Übergriffe verhält, sondern sich eine sachlich begrenzte aktuelle Mitwirkung auf den Gebieten der sacra externa sichert. Dieses staatliche Oberaufsichtsrecht äussert sich hiernach in den drei Grundformen der Staatstätigkeit überhaupt: rechtsschöpferisch, richtend und regierend. Rechtsschöpferisch in der Staatskirchengesetzgebung, welche die materielle Verhältnisordnung

zwischen dem Staat und den einzelnen Kirchengesellschaften normiert; r i c h t e n d darin, dass gegen Verletzung der gesetzlich geordneten Aufsicht die Rechtshülfe der staatlichen Zivil-, Verwaltungs- und Strafgerichtsbarkeit besteht; r e g i e r e n d durch fortlaufende administrative Aufsichtsübung über die zweckdienliche und ordnungsgemässe Ausführung des Staatskirchenrechts. O r g a n e dieser administrativen Aufsichtsübung wurden die staatlichen Verwaltungsbehörden in dem durch die Verwaltungsorganisation der Einzelstaaten geordneten Instanzenzug, an oberster Stelle die Kultusministerien. Das S a c h g e b i e t der gemischten Angelegenheiten umfasste mindestens und notwendig gewisse Seiten und Bestandteile der Kirchenverfassung, des Kultus, der kirchlichen Straf- und Disziplinargewalt und des Kirchenvermögens. Die K i r c h e n v e r f a s s u n g ist an und für sich Bestandteil der rein internen Kirchenordnung. Für die katholische Kirche versteht sich dies geschichtlich von selbst; denn mit ihren unabhängig vom Staat, zum Teil bereits in den Jahrhunderten der Christenverfolgung ausgebildeten Verfassungselementen wurde sie schon ursprünglich im römischen Reich anerkannt und in ihrer Verfassungsbildung während anderthalb Jahrtausende niemals vom Staate beeinflusst. Die evangelischen Landeskirchen haben ihre Verfassungen zwar vielfach erst unter Mitwirkung der Staatsgesetzgebung erhalten, überall aber als einen in Gestalt der neuen Kirchengemeinde- und Synodalordnungen s e l b s t ä n d i g zugesicherten Besitz. Gleichwohl blieben Berechtigungen und Bedürfnisse der Staatsaufsicht, sei es mit Rücksicht auf die Staatsleistungen für kirchliche Organe oder Anstalten, sei es mit Rücksicht auf die öffentliche Natur der Kirchenämter oder allgemeine Zwecke der Staatssicherheit. Unter dem einen oder anderen Gesichtspunkt betätigte sich die Staatsaufsicht im Gebiete der Kirchenverfassung durch gesetzlich bemessene Beteiligung (Einspruchs-Bestätigungsrechte) an der Besetzung der Kirchenämter, namentlich durch Mitwirkung an der Besetzung der Bischofsstühle und Ämter des evangelischen Kirchenregiments, ferner durch Einflussnahme auf die wissenschaftliche Vorbildung der Geistlichen und Kontrolle über die hierfür errichteten kirchlichen Anstalten, endlich durch die Vorbehalte staatlicher Zuständigkeit hinsichtlich der Zulassung und Tätigkeit von geistlichen Gesellschaften (Orden, Kongregationen). Auch der an sich interne Charakter des K u l t u s kann an sich gewisse Betätigungen der Staatsaufsicht nicht ausschliessen, insoferne die aktive Gottesverehrung die Formen äusserlicher Beziehungen zur gesellschaftlichen Öffentlichkeit trägt. Unter dem Gesichtspunkte des Rechtsfriedens und der Parität unterlagen daher Prozessionen und Verwandtes, religiöse Versammlungen unter freiem Himmel, kirchliche Begräbnisfeierlichkeiten der staatlichen Beaufsichtigung. Der schon erwähnte § 24 des deutschen Reichsvereinsgesetzes von 1908 hat ausdrücklich die Zuständigkeit des Landesrechtes auch „über religiöse Versammlungen, über kirchliche Prozessionen, Wallfahrten und Bittgänge, sowie über geistliche Orden und Kongregationen" vorbehalten. K i r c h e n d i s z i p l i n u n d K i r c h e n z u c h t unterlagen der Staatsaufsicht mit Rücksicht auf den Schutz der bürgerlichen und staatsbürgerlichen Freiheit der Staatsangehörigen; namentlich hat sie sich hier durch bestimmte Beschränkungen in Ansehung der Strafmittel (Verbot von Lebens-, Leibes- und Freiheitsstrafen) und ihrer bürgerlichen Wirkungen (Exkommunikation), ferner hinsichtlich des Zweckes ihrer Anwendung (Nichtverhinderung von Ausübung staatsbürgerlicher Rechte) und endlich hinsichtlich der formellen Garantien eines gerechten Verfahrens (rechtliches Gehör, Freiheit der Verteidigung, Urteilsbegründung) betätigt. Die Staatsaufsicht über die kirchliche V e r m ö g e n s v e r w a l t u n g war durch die bürgerlich rechtliche Natur des Objektes an sich bedingt und im besonderen durch das Staatsinteresse an der Erhaltung des Kirchenvermögens und die staatlichen Aufwendungen für Kirchenzwecke in den Kultusbudgets gerechtfertigt. Sie äusserte sich namentlich in dem Vorbehalte der staatlichen Genehmigung zu wichtigeren Akten der kirchlichen Vermögensverwaltung und in Begrenzung der steuerlichen Mittel, mit welchen die Kirchenangehörigen für kirchliche Zwecke in Anspruch zu nehmen waren. Die allgemeinen M i t t e l u n d F o r m e n der administrativen Aufsichtsübung über die Kirchen und Religionsgesellschaften waren dieselben, wie in allen Zweigen der Staatsverwaltung. Unter dem besonderen Gesichtspunkt der Kirchenhoheit hatte sich als Mittel präventiver Staatsaufsicht aus Jahrhunderte alter Übung in mehreren deutschen Staaten das sog. P l a c e t erhalten, d. h. der Vorbehalt staatlicher Genehmigung zur Verkündigung oder zum Vollzug kirchlicher Gesetze und Erlasse; so in Bayern, Sachsen, Württemberg, Baden, Hessen. In Preussen waren die landrechtlichen Be-

stimmungen darüber schon durch die Verfassung von 1850 beseitigt. Ein praktisch wichtiges Repressivmittel der Staatsaufsicht war endlich die Temporaliensperre, d. h. die Einbehaltung der aus staatlicher Quelle fliessenden Amtseinkünfte von Bischöfen oder Pfarrern, sei es bei Verweigerung des Staatsgehorsams im allgemeinen, sei es zur Erzwingung einer einzelnen gesetzlichen Massregel. Für die Zulässigkeit des Mittels war die rechtliche Natur der zu sperrenden Amtseinkünfte entscheidend. Solche privatrechtlicher Natur konnten, wie in Bayern, nur auf Grund gesetzlicher Ermächtigung, solche öffentlich-rechtlicher Natur im Verwaltungswege gesperrt werden. Letzteres war, wie durch Richtersprüche anerkannt, die Rechtslage in Preussen für diejenigen Staatsleistungen an die katholische Kirche, welche auf der Circumskriptionsbulle De salute animarum von 1821 beruhen

5. Der Grundsatz der Advokatie d. h. des Schutzes und der Förderung des Kirchenwesens durch den Staat. In Gesetzgebung und Verwaltung will das System der Kirchenhoheit die Würdigung der in den Kirchen gelegenen ethisch-religiösen Kräfte, ihre Bedeutung für Staatsleben und Volkswohl zum Ausdruck bringen. Trotz der rechtlichen Unterordnung in sacris externis setzt durch Betätigung der Advokatie der Staat die grossen historischen Kirchen zu sich in ein Verhältnis ethischer Gleichordnung. Eben und nur an dieser Stelle fand im Rahmen des Systems der Kirchenhoheit der Wahrheitsgehalt der christlichen Staatsidee seine befriedigende Verwirklichung. Die positiv-rechtlichen Äusserungen der Advokatie verteilen sich nach ihm auf verschiedene Gebiete der Beziehungen von Staat und Kirche. Sie betreffen das Verhältnis der Kirchenverfassung zur staatlichen Rechtsordnung, die Gewährung äusserlicher Staatshülfe an die Kirchengesellschaften, die Berücksichtigung des Kirchenwesens im öffentlichen Leben und den besonderen strafrechtlichen Schutz der Kirchen. Die Verfassung der Kirchen als öffentlicher Korporationen bildet einen Bestandteil des öffentlichen Rechts im Staat. Daher sind die Kirchenämter öffentliche Ämter, die Organe der kirchlichen Selbstverwaltung Behörden, die Kirchendiener Träger gewisser staatlich anerkannter geistlicher Standesrechte, die, soweit sie auf der Reichsgesetzgebung beruhten, sich v. a. auf Erleichterungen hinsichtlich der Militärpflicht und auf gewisse Begünstigungen im Gebiet der Rechtspflege (Befreiungen, Beichtgeheimnis) bezogen. Die Gewährung äusserlicher Staatshülfe trat zunächst in Form der Dotation der Kirchen aus Staatsmitteln auf. Diese Leistungen waren entweder fortdauernde, d. h. in den Staatshaushaltsetats regelmässig wiederkehrende, so die Positionen für evangelische Kirchenregimentsbehörden, für Bischöfe und Domkapitel, für Pfarrgeistliche, Besoldungen und Pensionen, oder einmalige ausserordentliche Staatszuschüsse, wie gelegentlich für Kirchenbauten und andere kirchliche Zwecke. Das konkrete Mass der Zuwendungen kann immer nur aus den unter Mitwirkung der Volksvertretungen in Gesetzesform festgestellten Kultusbudgets der einzelnen Staaten entnommen werden. Die Staatshülfe trat aber weiter auch noch in der Form des brachium saeculare auf, d. h. in der Gewährung des staatlichen Verwaltungszwangs für kirchliche Zwecke. Die Bulle Unam sanctam forderte die Führung des weltlichen Schwertes ad nutum sacerdotis als Pflicht des Staats. Im System der Kirchenhoheit wurde das brachium saeculare ein auf dem Grunde der ethischen Wertschätzung der Kirche freiwillig dargebotener Schutz des Staates. Der Staat begrenzt daher nach eigenem Ermessen das Gebiet, für welches er seine Zwangsgewalt zur Verfügung stellt und unterwirft im Einzelfall die kirchliche Massregel, welcher der bürgerliche Rechtsschutz zuteil werden soll, seiner Vorprüfung und Anerkennung. Hauptanwendungsfälle des brachium saeculare nach liberalem Recht sind der staatliche Vollzug kirchlicher Disziplinarerkenntnisse und die Beitreibung kirchlicher Steuern mittelst des staatlichen Verwaltungszwanges. In beiden Fällen war Voraussetzung, dass die kirchlichen Urteile und Hebelisten für staatlich vollstreckbar erklärt wurden. Die Berücksichtigung des Kirchenwesens im öffentlichen Leben äussert sich teils in staatlicher Unterstützung der religiösen Wirksamkeit der Kirche, teils in organischer Beteiligung der Kirchen an gewissen Aufgaben der Staatspflege. In ersterer Richtung stehen obenan die staatlichen Ordnungen über kirchliche Sonn- und Festtagsfeier, welche der Würde des Kultus oder dem individuellen Schutze der Sonntagsruhe dienen. In der zweiten Richtung liegen die ständigen gottesdienstlichen Einrichtungen in gewissen Anstalten der staatlichen Wohlfahrts- und Sicherheitspflege (Strafanstalten) und in der Organisation des Militärkirchen-

wesens, namentlich aber die weitgehende Beteiligung der Kirche auf dem Gebiete des staatlichen Unterrichtswesens aller Grade, beginnend mit der Einrichtung der theologischen Fakultäten an den Universitäten und durch die Mittelschulen sich fortsetzend bis zur Ordnung des religiösen Unterrichts in den Volksschulen. Freilich ist gerade hiermit ein Gebiet besonders schwieriger Ausgleiche zwischen den Ansprüchen von Kirche und Staat bezeichnet. Endlich bilden den Gegenstand des kraft der Advokatie gewährten besonderen strafrechtlichen Schutzes der Religionsfriede, die Ehre der Kirchen, die Ordnung der Kultusübung und die Sicherheit kirchlichen Vermögens nach näherer Massgabe der §§ 166 ff., 243, 304 ff. des Strafgesetzbuchs für das Deutsche Reich.

Auf diesen Rechtszustand traf in Deutschland die Revolution mit ihrer Forderung der Entstaatlichung der Kirche und der Entkirchlichung des Staates. Sie begann in einzelnen Ländern mit anmasslichen und verständnislosen Eingriffen in die überlieferte Ordnung. Bald aber setzte sich in den Kreisen der Neuerer die Erkenntnis durch, dass die Verbindung des sozialen Kampfes mit religiös-kirchlichem Streit für den Erfolg des Umsturzes selbst das grösste Verhängnis sein würde. So lenkte die Entwickelung schon nach wenigen Wochen wieder in ruhigere Bahnen ein. Sie setzte sich das Ziel der Trennung von Staat und Kirche, verkannte aber nicht die Notwendigkeit organisch geschichtlicher Masshaltung. Bei dieser Lage der Dinge kann es nicht genügen, den positiv-rechtlichen Niederschlag der staatskirchlichen revolutionären Errungenschaften allein zu verzeichnen. Es bedarf vielmehr einer grundsätzlichen und rechtsvergleichenden Auseinandersetzung auch mit diesem letzten kirchenpolitischen System.

**III. Staat und Kirche im neuen Reich.** Was heisst Trennung von Kirche und Staat? Wie steht es um ihren universalgeschichtlichen Tatbestand? Welches sind die Merkmale, aber auch die Grenzen ihrer Verwirklichung im Deutschen Reich?

Die Begriffsermittelung ohne jede Rücksichtnahme auf das positive Recht der Revolution ist notwendig die erste Aufgabe. Sie hat sich vor allem klar zu halten, dass Trennung niemals eine absolute Zusammenhangslosigkeit bedeuten kann. Aus zwei Gründen nicht. Einmal nicht, weil Staat und Kirchen aus denselben Menschen bestehen und die Einheit der Persönlichkeit notwendig verbindend auf die Mitgliedschaft hier und dort zurückwirkt. Sodann nicht, weil alle menschlichen Organisationen an irgend einem Punkte notwendig von dem höheren Organismus, dessen Glieder sie sind, rechtlich bestimmend ergriffen werden, also auch die Kirchen vom Staat. Es kann sich also für die Begriffsbestimmung nur um die Ermittelung des Mindestmasses der an sich unvermeidlichen Rechtsbeziehungen zwischen dem Staate einerseits und Kirchengliedern oder Kirchengesellschaften andererseits handeln. Im Verhältnis zu den einzelnen Kirchengliedern ergibt sich als Grundprinzip der Trennung von Staat und Kirche die Lösung jeder rechtsnotwendigen oder gar zwangsweisen Verbindung des Individuums mit dem Kirchenwesen. Religion ist Privatsache. Daher einerseits Unabhängigkeit der bürgerlichen und staatsbürgerlichen Rechte vom religiösen Bekenntnis, andererseits Gewissensfreiheit bis in die äussersten Grenzen, insbesondere bis zum Wegfall einer Nötigung zur Eidespflicht und der Notwendigkeit einer religiösen Erziehung. Verstaatlichung ferner aller derjenigen Gebiete, auf denen möglicherweise Verbindlichkeiten religiösen Inhalts geltend zu machen wären: Schul-, Ehe-, Begräbniswesen. Selbstverständlich endlich staatliche Beurkundung des Personenstandes, aber keine bürgerliche Ordnung über Konfessionswechsel oder Austritt aus der Kirche, weil Kirchenangehörigkeit nicht rechtlich in der Staatsordnung reflektiert. Im Verhältnis zu den Kirchengesellschaften ergibt sich als grundlegendes Trennungsmerkmal der Wegfall des geschichtlichen Sonderbegriffs der „Kirchen". Sie gehen im Gattungsbegriff von „Gesellschaften mit religiöser Zweckbestimmung" unter. Es gibt keine Staatskirchen mit dem Privilegium der öffentlichen Korporationsqualität. In die einzelnen Folgerungen aufgelöst: keine öffentlich-rechtliche Natur der Kirchenverfassung, der kirchlichen Behörden, Beamten, Anstalten; keine Staatshilfe, weder einen Kultusetat noch die Hülfe eines staatlichen Verwaltungszwangs; keinen rechtlich anerkannten Einfluss des Kultus im öffentlichen und gewerblichen Leben; keinen besonderen Strafschutz; keine organische Beteiligung der Kirchen an Aufgaben oder Institutionen der Staatspflege, wie Heereswesen, Schulwesen aller Ordnungen, Strafvollzug. Für solche Einbusse an öffentlichem Recht gewinnen andererseits die Religions-

gesellschaften den Wegfall der Kirchenhoheit des Staats nach Seiten des Reformationsrechts und des Oberaufsichtsrechts. Ein Reformationsrecht braucht es nicht mehr zu geben, weil jede staatsrechtliche Differenzierung der Religionsgesellschaften in Wegfall gekommen ist und alle in die Kategorie der Vereine oder Anstalten gehören. Das Oberaufsichtsrecht wird nach seiner gesetzgeberischen wie nach seiner administrativen Seite entfallen. Eine spezifische Staatskirchengesetzgebung hat kein Betätigungsgebiet mehr, weil es gemischte, d. h. Angelegenheiten mit konkurrierenden Anteilen von Staats- und Kirchengewalt nicht mehr gibt; eine Sache ist entweder rein weltlicher oder rein kirchlicher Art, niemals Gegenstand geteilter Kompetenz. Es kann folgerichtig auch kein administratives Jus inspiciendi cavendi auf den Grenzgebieten des kirchlichen Ämterwesens, der Straf- und Disziplinargewalt der Kirchen und des kirchlichen Vermögensrechts bestehen. Die Freikirche hat völlige Selbständigkeit der inneren Verwaltung in Anspruch zu nehmen; ihr Kirchenrecht existiert auch ohne staatliche Anerkennung als autonomes Recht. So tritt alles in allem unter dem Trennungssystem an Stelle der Kirchenhoheit eine Vereins- und Kultuspolizei. Hier offenbart sich die notwendige und bleibende Verbindung mit dem Staat. Nach Vereinsrecht bestimmen sich Voraussetzungen und Mass der Rechtsfähigkeit: juristische Persönlichkeit, Erwerbsfähigkeit, polizeiliche Überwachung, Schranken der Kultusübung in der Öffentlichkeit. Dies die wesentlichen Züge einer folgerichtig durchgeführten Trennung von Staat und Kirche.

Vergleicht man diesen Rechtsbegriff mit dem Bilde der geschichtlichen Realitäten, so ist das Resultat, dass eigentliche Trennung in keinem einzigen christlichen Kulturstaate der Welt besteht und dass, soweit relative Trennung durchgeführt ist, die Bedingungen ihrer Art- und Massbestimmung nirgends allgemeiner Natur oder Gültigkeit gewesen, sondern allein aus der Eigenart konkreter Staats- und Kirchenwesen zu erklären sind. Überall ist Stellung und Lösung des Problems im engsten und strengsten Sinne geschichtlich bedingt. So ergibt der universalgeschichtliche Tatbestand eine Mannigfaltigkeit der Rechtserscheinungen, welche jedem einheitlichen Typ widerstrebt. Italien, Holland und Irland werden an und für sich irrtümlich zu den Trennungsstaaten gezählt. Überall sind hier nur vereinzelte Folgerungen des Trennungsgedankens gezogen. Rein konfessionell bedingt sind die Trennungssysteme in den Staaten Mittel- und Südamerikas, in Mexiko, Brasilien, Ecuador, Kuba; bald ist sie Stütze für die Freiheit der katholischen Kirche, bald Schutz für Staat und Volk gegen die katholische Kirchenhierarchie. Umgekehrt hat sie praktische Bedeutung überwiegend für den Protestantismus in Genf und Basel. Auch die Staatsform ist unter den Entwickelungsbedingungen des Systems hervorragend beteiligt. Als einzige Monarchie Belgien. Ausser ihm haben nur Republiken, darunter mehrere eben aus Anlass des Überganges zur republikanischen Staatsform, die Trennung eingeführt. Derselbe Vorgang in Portugal. Die beiden an die Spitze gestellten Erfahrungstatsachen, die schlechthin historische Bedingtheit des Systems auf der einen, die durchweg fehlende Konsequenz in seiner Durchführung auf der anderen Seite, treten charakteristisch insbesondere auch in denjenigen beiden Staaten auf, welche als die Musterbeispiele für die Klassizität des Systems vorgeführt zu werden pflegen, in Nordamerika und Frankreich. Die Unionsverfassung Nordamerikas von 1787 spricht nirgends von einer Trennung. Die Zusatzakte von 1791 enthält nur die beiden kurzen Verbotsnormen: „Keinerlei Religionsbekenntnis darf als Qualifikation zur Erlangung eines Staatsamts gefordert werden" und „der Kongress darf durch kein Gesetz eine Religionsgesellschaft etablieren oder die freie Religionsausübung behindern." Alles übrige ist Sache der einzelnen Staaten geblieben, die ihren staatskirchenrechtlichen Besitzstand durchaus auf dem Boden und im Geiste ihrer geschichtlichen Eigenart behalten und weitergebildet haben. Weder durch jene Normen der Unionsverfassung noch durch die Sonderentwickelung der Einzelstaaten wurde verhindert, dass enge Beziehungen zwischen Staat und Religion bis in die Gegenwart bestehen. Die Sitzungen des Bundeskongresses und vieler Einzelkongresse werden mit Gebet eröffnet. Der Präsident und die Regierungen der Einzelstaaten haben das Recht zur Anordnung von Dank- und Bußtagen. Es besteht ein strafrechtlicher Schutz der Religion, auch gegen Gotteslästerung. Die bürgerliche Sonntagsheiligung ist allgemein, vereinzelt puritanisch. In den staatlichen Orga-

nisationen des Heeres, der Marine und des Strafvollzugs ist Vorsorge für Religionspflege getroffen. Die Ehe kann gültig in kirchlicher Form geschlossen werden. Die meisten Verfassungen bringen in irgend einer Wendung Notwendigkeit und Wert der Religion zum Ausdruck. Es wird sogar über ein angebliches Gewohnheitsrecht geklagt, dass trotz der Unionsverfassung ein Katholik nicht Präsident der Union werden könne. Aber die Berührungen gehen noch weiter. Das staatliche Oberaufsichtsrecht betätigt sich in strengen Amortisationsgesetzen und vereinzelt in Beschränkungen bei Veräusserung des Grundeigentums. Besonders charakteristisch endlich tritt die grundsätzliche Unmöglichkeit einer völligen Trennung von Staat und Kirche dann hervor, wenn zwischen einem Geistlichen und seiner Gemeinde oder unter Gemeindegliedern selbst ein Streit über Lehre und Dogma entsteht. Man sollte meinen, dass das Trennungssystem gerade an diesem Punkte jedes staatliche Entscheidungsrecht fern hielte. Das Gegenteil ist der Fall. Nur verlegt sich der Streit aus dem Gebiete der Verwaltung in das der Gerichtsbarkeit. Er spielt sich in den Formen bürgerlichen Rechtsstreits ab. Spaltet sich die Gemeinde in eine strengere und freiere Richtung, so bleibt nach ständiger Judikatur diejenige im Eigentum des Kirchenvermögens, welche die alte Lehre beibehalten hat. Darüber entscheiden die Gerichte. Es ist der innerlichste Punkt, an welchem auch bei Trennung eine Verbindung von Staat und Kirche nicht auszuschalten ist. Dass die Lehrstreitigkeit hier nur als Präjudizialpunkt für Vermögensansprüche auftritt, ändert die Form der Instanz, nicht das Wesen der Sache. Trennung kann niemals Zusammenhangslosigkeit von Staat und Kirche sein. Das ist sie auch entfernt nicht in F r a n k r e i c h. Man kann das Ergebnis dahin zusammenfassen: Der französische Staat hat im Gesetz vom 9. Dezember 1905 zwar sich von der Kirche, nicht aber die Kirche von sich getrennt. Das Erstere tritt charakteristisch v. a. in zwei Momenten hervor. Einmal in der Zurückziehung aller „vom Staate herstammenden Güter," „vom Staate herstammend" nämlich deshalb, weil schon einmal durch das Revolutionsgesetz vom 2. Novenber 1789 alles katholische Kirchengut „zur Verfügung der Nation" gestellt worden war. Sodann, unterschiedlich von Nordamerika, in der völligen Loslösung der Religion aus dem Rechtsleben des Staats. Eingeleitet seit langem durch die Entfernung alles Religiösen aus der Schule, aus den Beziehungen des Staates zum Sonntag, aus den Parlamenten und Gerichtssälen steigert sie sich im Trennungsgesetz, wiederum nach einem gesetzlichen Vorbild von 1795 zum Verbot aller religiösen Abzeichen oder Sinnbilder an öffentlichen Bauwerken oder Orten, wo immer es auch sei, ausgenommen Kultusorte. Die andere Eigenart der französischen Trennungsmethode äussert sich in den Vorbehalten eines Masses von Staatsaufsicht, wie es mit den Prinzipien des Systems nicht mehr vereinbarlich ist. Dies tritt schon in dem Fortbestand des Vereinsgesetzes von 1901 mit seinem beschränkenden Sonderrecht für die geistlichen Orden hervor. Es setzt sich fort in einer Reihe von Bestimmungen des Trennungsgesetzes selbst. So dient in ihm die als Pflicht statuierte Öffentlichkeit des Kultus zur polizeilichen Kontrolle und wirkt als eine Art staatlicher Zwangsversicherung für den Fortbestand des Volkskirchentums. Auf der gleichen Linie liegen die rechtlichen Beschränkungen der Kultusvereine. Zwar hat sich gegenüber dem passiven Widerstand der katholischen Kirche die Novellengesetzgebung von 1907 dazu gedrängt gesehen, einiges von der Strenge des ursprünglichen Rechts nachzulassen. Aber der grundsätzliche Anspruch der Staatsaufsicht ist davon nicht berührt. Die neuen Einnahmequellen der Kultusvereine sind gesetzlich auf freiwillige Beiträge, Kollekten und Gebühren beschränkt. Durch Schenkung oder Testament können sie nichts erwerben. Erlaubt ist die Bildung bescheidener Reservefonds, ausgeschlossen die Ansammlung von Vermögen. Die ganze Finanzverwaltung ist der Kontrolle staatlicher Rechnungskammern unterstellt. So ist die Tre nung in Frankreich eine wesentlich einseitige. Sie war ein durch schwere Spannungen hervorgerufener politischer Akt mit dem ausgesprochenen Zweck, den Einfluss des Katholizismus im Staatsleben zu brechen. Ob sie auf ihrem eigenen Wurzelboden sich werde halten können, ist nach dem Weltkrieg und der Machtsteigerung des Papsttums zweifelhaft, nach den geschichtlichen Erfahrungen über den Wechsel der kirchenpolitischen Systeme in Frankreich nicht wahrscheinlich. Gewiss ist nur, dass sie in irgend welchem Sinn ein Vorbild für den Gang der Kirchenpolitik in Deutschland nicht abgeben kann.

Für die d e u t s c h e F r a g e bedarf es zunächst der Wiederanknüpfung an den geltenden Rechtszustand. Nach ihm bestand bereits so vollkommen als irgendwo eine T r e n n u n g insoweit,

als solche durch die Verschiedenartigkeit des Wesens von Staat und Kirche gefordert wird: Trennung im Verhältnis zu den Kirchengliedern durch Gewissensfreiheit, Unabhängigkeit der bürgerlichen und staatsbürgerlichen Rechte vom religiösen Bekenntnis, Verstaatlichung von Personenstand und Ehe; Trennung im Verhältnis zu den Kirchengesellschaften durch Kultusfreiheit und Selbständigkeit der Kirchen quoad sacra interna, wie in Lehre und Kultus, so in den Freigebieten der Autonomie. Eine zweifache Verbindung andererseits unterhielt das System der Kirchenhoheit durch Staatsaufsicht und Advokatie auf den früher bezeichneten Gebieten der sacra externa. Wurde das Problem für Deutschland gestellt, so galt es also, auch diese beiden Beziehungen in ihrer Gesamtheit zu lösen. Sollte verzichtet werden auf die gesetzliche und administrative Staatsaufsicht über das kirchliche Ämterwesen, die kirchliche Straf- und Disziplinargewalt, die kirchliche Vermögensverwaltung, die religiösen Vereine und Genossenschaften? Waren religiöse Kindererziehung, Konfessionswechsel, Austritt aus der Kirche der freien Konkurrenz der Religionsgesellschaften ohne bürgerlich-rechtliche Ordnung zu überlassen? War andererseits die Anerkennung der historischen Kirchen als öffentlicher Korporationen zurückzuziehen, also das Kultusbudget zu streichen, die Religion als Privatsache zu behandeln und in allen ihren Einwirkungen auf das öffentliche Leben, in Sonntagsruhe, Gewerbebetrieb, Sozialpolitik, Militärkirchenwesen, Gefängniswesen usw. zu tilgen? war jeder spezifische Staatsschutz preiszugeben? War der Zusammenhang von Staatsschule bis zur grundsätzlichen Beseitigung des Religionsunterrichts und Aufhebung der theologischen Fakultäten zu lösen? Das und im einzelnen noch vieles andere waren die konkreten Fragen und Entschliessungen über das Trennungsproblem im zweiten Kaiserreich. Welche Lösung hat ihm die deutsche Republik gegeben?

Ich kann zunächst nicht umgehen, Diagnose und Prognose, die ich im Jahre 1914 aus den Gesichtspunkten des Rechts und der Politik an diesem Orte gestellt habe, in Kürze wiederzugeben. Die umstrittene Frage war, ob es wünschenswert und möglich sei, die Trennung von Staat und Kirche in Deutschland „einzuführen"? Sollte es geschehen, so war es der erstmalige Versuch, das System auf ein paritätisches Staatswesen grössten Stils, das religiös und kirchlich komplizierteste der Welt, zu übertragen, ein Staatswesen, dessen Verhältnis zur evangelischen Kirche sich seit Jahrhunderten auf dem Boden des Landeskirchentums festgestellt, dessen Verhältnis zur katholischen Kirche unter schweren Erschütterungen sich regional ausserordentlich verschieden, planmässig und vorsichtig zu den gegenwärtigen modus vivendi entwickelt hatte. Schon unter diesem Gesichtspunkte musste mehr als fraglich sein, ob es möglich sein werde, in den organisch gewordenen Zustand der Dinge ein kirchenpolitisches System, und wäre es noch so preiswürdig vom Standpunkte der Theorie, mechanisch hineinzutragen. Aber die Problemstellung selbst war falsch. Das Verhältnis von Staat und Kirche entsteht, es wird aus inneren und geschichtlichen Lebensbedingungen heraus, aus vorhandenen Notwendigkeiten. Es lässt sich nicht willkürlich machen. Wird es willkürlich durch eine zufällig im Besitz der Macht befindliche Mehrheit „eingeführt", so kann es, weil nicht der adaequate Ausdruck des Volksbewusstseins, Dauerbestand nicht haben. In Nordamerika war es geworden; mit und seit der Staatengründung wurde jeder intime Assimilationsprozess von Staat und Kirche verhindert, daher wird das System fortwährend von der allgemeinen religiösen Überzeugung getragen. In Frankreich war die Sache aus politischen Gründen gemacht; es liess sich daher in wesentlichen Bestandteilen überhaupt nicht durchführen und muss, soweit durchführbar, durch Polizeimacht aufrecht erhalten werden. Die richtige Fragestellung war also nicht sowohl die, ob das System „einzuführen" sei, als vielmehr, ob seine Gegenwartsbedingungen für Deutschland vorhanden seien. Man musste bedenklich sein, diese Frage zu bejahen. Neben die prinzipiellen Bedenklichkeiten traten die Schwierigkeiten der tatsächlichen Durchführbarkeit des Systems. In beiderlei Hinsicht traten entscheidend vor allem drei Erwägungen auf. Dort zuerst die offenbare Unmöglichkeit, die grossen historischen Kirchen durch Rechtssatz, also künstlich zu Privatvereinen, d. h. zu einem Gebilde zu machen, das sie nach Wesen und geschichtlichem Bestande nicht sind. Sodann das Bedenken, ob die deutschen Staaten ohne schwere politische und kulturelle Gefährdung die Einbusse an Kirchenhoheit, an Oberaufsichtsrechten zu ertragen vermöchten, die unvermeidlich mit einem korrekt und ehrlich durchgeführten

System der Trennung verbunden sind. Es erhoben sich endlich grundsätzliche Bedenken gegen die völlige Ausschaltung der Kirchen von gewissen Aufgaben der Staatspflege, namentlich vom Schulwesen einschliesslich der Universitäten mit ihren theologischen Fakultäten. Als Hindernisse der tatsächlichen Durchführbarkeit des Systems bestanden das bundesstaatliche Verhältnis von Reich und Einzelstaaten, die Tatsache des landesherrlichen Kirchenregiments und die Schwierigkeit der Vermögensauseinandersetzung zwischen den Staaten und Kirchen. Mein Schlussergebnis war, dass zwar das bestehende System der Kirchenhoheit noch einer weiteren organischen Entwicklung auf der Linie der Freiheit und Gerechtigkeit fähig und bedürftig, dass aber, solange jene Hindernisse staatsrechtlicher, kirchenrechtlicher und vermögensrechtlicher Art nicht überstiegen werden können und unberechenbare Ereignisse nicht eintreten, die Möglichkeit einer Trennung von Staat und Kirche in Deutschland nicht abzusehen sei. „Dass sie in irgend einem Zeitpunkte auch hier sich durchsetzen werde, scheint nach dem universalgeschichtlichen Entwicklungsprinzip des Verhältnisses von Staat und Kirche überhaupt gewiss."

Nunmehr kehre ich zu der gestellten Frage zurück: welche Lösung hat die deutsche Republik gegeben? Das unberechenbare Ereignis war mit der Revolution eingetreten. Der Umsturz der Monarchie hatte das landesherrliche Kirchenregiment beseitigt. Die Forderung der Trennung von Staat und Kirche war als Bestandteil des „republikanischen Naturrechts" nach dem treffenden Ausdruck von Otto Mayer alsbald erhoben. Der 1. Verf.-Entw. enthielt in § 19 nur die kümmerliche Herübernahme einiger individuell-religiöser Grundrechte aus der Verfassung von 1849. Inzwischen hatte aber der brutale und täppische Zugriff des preussischen Kultusministers Adolf Hoffmann eine starke religiös-kirchliche Bewegung in allen Konfessionen entfacht und die allgemeine Überzeugung geweckt, dass auch die religions gesellschaftlichen Rechte in der künftigen Reichsverfassung eine Sicherstellung gegen Eigenmacht und Unverstand zu finden hätten. Auf dieser Linie bewegten sich schon private Beredungen, die ich noch im November 1918 mit dem damaligen Staatssekretär Preuss und dem Mitminister des Kultus Konrad Haenisch geführt habe. Auf dieser Linie wurde, soweit es sich um die Kirchenfrage handelte, der Wahlkampf der bürgerlichen Parteien geführt. Auf diesen Boden waren auch von Anfang an die Verhandlungen im Ausschuss der verfassunggebenden deutschen Nationalversammlung in Weimar gestellt. Ihre Grundlage bildete ein von mir für private Besprechungen vorbereiteter, sodann nach mehrfachen Verhandlungen von den beteiligten Parteien in der Form selbständiger Anträge vorgelegter Entwurf. Die aus den beiden Lesungen der Kommission und demnächst aus den drei Beratungen der Vollversammlung hervorgegangenen Bestimmungen der Reichsverfassung vom 11. August 1919 lauten im zweiten Hauptteil:

### Dritter Abschnitt.

#### Religion und Religionsgesellschaften.

**Artikel 135.**

Alle Bewohner des Reichs geniessen volle Glaubens- und Gewissensfreiheit. Die ungestörte Religionsübung wird durch die Verfassung gewährleistet und steht unter staatlichem Schutz. Die allgemeinen Staatsgesetze bleiben hiervon unberührt.

**Artikel 136.**

Die bürgerlichen und staatsbürgerlichen Rechte und Pflichten werden durch die Ausübung der Religionsfreiheit weder bedingt noch beschränkt.

Der Genuss bürgerlicher und staatsbürgerlicher Rechte sowie die Zulassung zu öffentlichen Ämtern sind unabhängig von dem religiösen Bekenntnis.

Niemand ist verpflichtet seine religiöse Überzeugung zu offenbaren. Die Behörden haben nur soweit das Recht, nach der Zugehörigkeit zu einer Religionsgesellschaft zu fragen, als davon Rechte und Pflichten abhängen oder eine gesetzlich angeordnete statistische Erhebung dies erfordert.

Niemand darf zu einer kirchlichen Handlung oder Feierlichkeit oder zur Teilnahme an religiösen Übungen oder zur Benutzung einer religiösen Eidesform gezwungen werden.

**Artikel 137.**

Es besteht keine Staatskirche.

Die Freiheit der Vereinigung zu Religionsgesellschaften wird gewährleistet. Der Zusammenschluss von Religionsgesellschaften innerhalb des Reichsgebiets unterliegt keinen Beschränkungen.

Jede Religionsgesellschaft ordnet und verwaltet ihre Angelegenheiten selbständig innerhalb der Schranken des für alle geltenden Gesetzes. Sie verleiht ihre Ämter ohne Mitwirkung des Staats oder der bürgerlichen Gemeinde.

Religionsgesellschaften erwerben die Rechtsfähigkeit nach den allgemeinen Vorschriften des bürgerlichen Rechts.

Die Religionsgesellschaften bleiben Körperschaften des öffentlichen Rechtes, soweit sie solche bisher waren. Anderen Religionsgesellschaften sind auf ihren Antrag gleiche Rechte zu gewähren, wenn sie durch ihre Verfassung und die Zahl ihrer Mitglieder die Gewähr der Dauer bieten. Schliessen sich mehrere derartige öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften zu einem Verband zusammen, so ist auch dieser Verband eine öffentlich-rechtliche Körperschaft.

Die Religionsgesellschaften, welche Körperschaften des öffentlichen Rechts sind, sind berechtigt, auf Grund der bürgerlichen Steuerlisten nach Massgabe der landesrechtlichen Bestimmungen Steuern zu erheben.

Den Religionsgesellschaften werden die Vereinigungen gleichgestellt, die sich die gemeinschaftliche Pflege einer Weltanschauung zur Aufgabe machen.

Soweit die Durchführung dieser Bestimmungen eine weitere Regelung erfordert, liegt diese der Landesgesetzgebung ob.

**Artikel 138.**

Die auf Gesetz, Vertrag oder besonderen Rechtstiteln beruhenden Staatsleistungen an die Religionsgesellschaften werden durch die Landesgesetzgebung abgelöst. Die Grundsätze hierfür stellt das Reich auf.

Das Eigentum und andere Rechte der Religionsgesellschaften und religiösen Vereine an ihren für Kultus-, Unterrichts- und Wohltätigkeitszwecke bestimmten Anstalten, Stiftungen und sonstigen Vermögen werden gewährleistet.

**Artikel 139.**

Der Sonntag und die staatlich anerkannten Feiertage bleiben als Tage der Arbeitsruhe und der seelischen Erhebung gesetzlich geschützt.

**Artikel 140.**

Den Angehörigen der Wehrmacht ist die nötige freie Zeit zur Erfüllung ihrer religiösen Pflichten zu gewähren.

**Artikel 141.**

Soweit das Bedürfnis nach Gottesdienst und Seelsorge im Heer, in Krankenhäusern, Strafanstalten oder sonstigen öffentlichen Anstalten besteht, sind die Religionsgesellschaften zur Vornahme religiöser Handlungen zuzulassen, wobei jeder Zwang fernzuhalten ist.

## Vierter Abschnitt.

### Bildung und Schule.

**Artikel 149.**

Der Religionsunterricht ist ordentliches Lehrfach der Schulen mit Ausnahme der bekenntnisfreien (weltlichen) Schulen. Seine Erteilung wird im Rahmen der Schulgesetzgebung geregelt. Der Religionsunterricht wird in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der betreffenden Religionsgesellschaft unbeschadet des Aufsichtsrechts des Staats erteilt.

Die Erteilung religiösen Unterrichts und die Vornahme kirchlicher Verrichtungen bleibt der Willenserklärung der Lehrer, die Teilnahme an religiösen Unterrichtsfächern und an kirchlichen Feiern und Handlungen der Willenserklärung desjenigen überlassen, der über die religiöse Erziehung des Kindes zu bestimmen hat.

Die theologischen Fakultäten an den Hochschulen bleiben erhalten.

Aus den Übergangs- und Schlussbestimmungen sind in Verbindung mit den vorstehend angeführten Artikeln 136, Abs. 4 a. E. und 138, Abs. 1 noch hinzuzufügen:

**Artikel 173.**

Bis zum Erlass eines Reichsgesetzes gemäss Artikel 138 bleiben die bisherigen auf Gesetz, Vertrag oder besonderen Rechtstiteln beruhenden Staatsleistungen an die Religionsgesellschaften bestehen.

**Artikel 177.**

Wo in den bestehenden Gesetzen die Eidesleistung unter Benutzung einer religiösen Eidesform vorgesehen ist, kann die Eidesleistung rechtswirksam auch in der Weise erfolgen, dass der Schwörende unter Weglassung der religiösen Eidesform erklärt: „ich schwöre". Im übrigen bleibt der in den Gesetzen vorgesehene Inhalt des Eides unberührt.

Dies die staatskirchlichen Bestimmungen der neuen Reichsverfassung. Für die kurze Feststellung des Ergebnisses sind ihre besonderen Rückwirkungen auf Katholizismus und Protestantismus einerseits, ihre allgemein interkonfessionellen Einschläge andererseits zu unterscheiden.

Die katholische Kirche wird von dem Wechsel der Staatsform nicht grundsätzlich berührt. Sie bleibt mit ihrer geschlossenen päpstlichen und bischöflichen Verfassung bestehen. Zum Trennungsproblem selbst nimmt sie kraft ihrer aus dem göttlichen Recht geschöpften Ansprüche eine ablehnende Stellung ein. Sie ist in der Lage, diesen ihren prinzipiellen Standpunkt für das ganze Gebiet ihres inneren Rechtslebens zu behaupten. Erst jüngst hat sie während der Kriegszeit durch ein neues weltumspannendes Gesetzbuch Benedikts XV., durch den Codex Juris Canonici, die innere Einheit und Geschlossenheit ihrer rechtlichen Organisation neu gefestigt. Sie kann erwarten, insoweit unverändert und unerschüttert aus den Stürmen der Revolution hervorzugehen.

Nicht in gleicher Weise gesichert, wenigstens zur Zeit noch nicht, erscheint die Rechtslage der evangelischen Kirche. Grundsätzlich nimmt sie zur Trennung von Staat und Kirche eine andere Stellung ein. Da sie eine Jure divino beruhende kirchliche Rechtsordnung nicht kennt, vermag sie ohne Widerspruch mit ihrem Dogma sich unter jeder Staatsform einzurichten. Aber die Freiheit dieser ihrer Stellungnahme kam unter den Novemberstürmen 1918 überhaupt nicht weiter in Betracht. Die Revolution hat tatsächlich und gewaltsam ihre Trennung vom Staat an einem entscheidenden Punkte vollzogen. Sie hat die durch die Einheit der obersten Kirchen- und Staatsgewalt in der Person des Monarchen vermittelte Verbindung gelöst. Der Satz der Verfassung, dass fernerhin keine „Staatskirche" mehr besteht, ist ihr gegenüber von praktischer Bedeutung geworden. Sie war bis dahin die einzige Staatskirche im Reich. Die Beseitigung des landesherrlichen Kirchenregiments an sich ist für die evangelische Kirche keine Lebensfrage; hochkonservativ gestimmte evangelische Kirchenkreise haben sie seit langem gefordert und ein preussischer König selbst hat die Sehnsucht geäussert, seine Kirchengewalt in die rechten bischöflichen Hände zurückzulegen. Alles Gewinnes ungeachtet hat aber unvermeidlich und ungewollt, wie einst schon in und nach Luthers Zeit, diese Verbindung eine Reihe von Abhängigkeitsverhältnissen geschaffen, die der Selbständigkeit und freien Entfaltung der evangelisch-kirchlichen Kräfte nicht selten nachteilige Fesseln schlug. Von ihnen sind die Landeskirchen nunmehr befreit. Sie müssen sich eine neue Verfassung geben. Überall ist man mit ihrer Vorbereitung beschäftigt. Von dem Gelingen dieses Verfassungswerkes hängt alles für die Zukunft ab. Ob die Spitze dieser Verfassung eine bischöfliche oder behördlich-kollegiale sein werde, ist Frage zweiten

Ranges. [Entscheidend ist im grundsätzlichen Unterschied von der Rechtsorganisation des Katholizismus nach evangelischer Ordnung nicht die Spitze, sondern der Grund- und Unterbau. Die Aufgabe ist Rückgriff auf die Bausteine reformatorischer Kirchenverfassung, auf allgemeines Priestertum und Gemeinde. Auf der Gemeinde müssen die Strebepfeiler des neuen Baues ruhen bis hinauf zu den Synoden aller Stufen und den Behörden der kirchlichen Regierung. In Lösung aller dieser Kräfte kann die deutsche evangelische Volkskirche die starken Pfeiler ihrer Vergangenheit behalten und neue Kräfte der Zukunft gewinnen. Und noch nach anderer Richtung kann sie Gewinn ziehen. Das Ziel der föderativen Einigung der deutschen evangelischen Landeskirchen ist in die Nähe gerückt, und durch die Reichsverfassung selbst erleichtert. „Der Zusammenschluss von Religionsgesellschaften innerhalb des Reichsgebiets unterliegt keinen Beschränkungen." Und, schliessen sich mehrere öffentlich- rechtliche Kirchengesellschaften „zu einem Verbande zusammen, so ist auch dieser Verband eine öffentlich-rechtliche Körperschaft". Diese Verfassungsbestimmung ist recht eigentlich auf die deutsche evangelische Kirche gemünzt. Was hundertjähriger Kämpfe ungeachtet bisher nur in sehr unvollkommenen Rechtsformen zu erreichen war, reift seiner Verwirklichung entgegen. Der für Anfang September in Aussicht genommene Dresdener Kirchentag hat die Mission, die Gründung des Kirchenbundes der deutschen evangelischen Landeskirchen vorzubereiten.

Für das Ausmass endlich der allgemein interkonfessionellen Wirkungen sind die Bereiche der individuellen und der religionsgesellschaftlichen Rechtsbeziehungen zu unterscheiden. In den ersteren hat sich kaum etwas geändert. Die Grundrechte der Glaubens- und Gewissensfreiheit sowie Unabhängigkeit des bürgerlichen und staatsbürgerlichen Rechte vom religiösen Bekenntnis sind im Umfang der bisherigen Landesverfassungen aufrecht erhalten. Eine Verstärkung ist nur in doppelter Richtung eingetreten. Die Verpflichtung zur Offenbarung religiöser Überzeugungen ist Behörden gegenüber auf das unentbehrlich äusserste Mass beschränkt und der religiöse Eideszwang entfallen, eine Forderung, die auch unter dem System der Kirchenhoheit oft erhoben war. Im Verhältnis der Religionsgesellschaften zum Staat sind zunächst ebenfalls alle wesentlichen Bestandteile dieses Systems bei Bestand geblieben: Selbständigkeit quoad sacra interna, Sicherung des Eigentums und öffentliche Körperschaftsqualität der Kirchen mit den sich daran knüpfenden Wirkungen des Besteuerungsrechts der Staatsleistungen, des Sonntagsschutzes und der organisierten Beteiligung der Kirchen am Unterrichtswesen von den Volksschulen bis zu den Universitäten. Abgeschwächt ist diese Beteiligung in Beziehung auf Heereswesen, Kranken- und Gefangenenpflege; sie bilden nicht mehr unmittelbare Staatsaufgaben, sondern vielmehr Gebiete rein kirchlicher Arbeit, denen nur von Staatswegen kein Hindernis in den Weg gelegt werden darf. Neu ist unter Beseitigung weitgehender landesrechtlicher Verschiedenheiten für alle Religionsgesellschaften der Erwerb der Rechtsfähigkeit nach den allgemeinen Vorschriften des bürgerlichen Rechts. Dass neben diesen Privilegien auch die allgemeine Staatsaufsicht fortbestehe, ist in der Verfassung nicht ausdrücklich ausgesprochen, in den Verhandlungen der Nationalversammlung aber widerspruchslos festgestellt.

Gesamtergebnis also: zeitgemässe Fortentwicklung des Systems der Kirchenhoheit, aber keine Trennung von Staat und Kirche im technischen Sinne. Die Kirchen haben dadurch, dass ihnen alle anderen Religionsgesellschaften und selbst „Vereinigungen, die sich die gemeinschaftliche Pflege einer Weltanschauung zur Aufgabe machen, gleichgestellt" worden sind, keine Minderung ihres eigenen Rechts erfahren. Nach Art. 138 in Verbindung mit 173 auch nicht im Gebiete des Vermögens. Nur im Quellenkreise des künftigen deutschen Staatskirchenrechts ist eine beachtenswerte Veränderung eingetreten. Das bisherige Reichsrecht hatte nur gelegentlich eingegriffen, während die grundsätzliche Norm des Staatskirchenrechts der Landesgesetzgebung verblieb. Dieses Verhältnis war, wie früher dargestellt, die naturnotwendige Folge des Bundesstaats. Nunmehr hat sich das Verhältnis umgekehrt. Die normativen Bestimmungen über Staat und Kirche sind von der Reichsverfassung gegeben. „Soweit die Durchführung dieser Bestimmungen eine weitere Regelung erfordert, liegt diese der Landesgesetzgebung ob". Die reichsrechtlichen Grundbestimmungen bilden Norm und Schranke für die staatskirchenrechtliche Ent-

wickelung der Länder, Schutz und Wall gegen revolutionäre Eigenmacht der Einzelstaatsgewalten. Auch in Zukunft kann nach Art. 10 „das Reich im Wege der Gesetzgebung Grundsätze aufstellen für die Rechte und Pflichten der Religionsgesellschaften." Auch dies hängt mit der staatsrechtlichen Gestaltung des neuen Reichs zusammen. Noch ist es Bundesstaat. Aber es hat ausgeprägt die Anlage zum Einheitsstaat erhalten. Daher die Erweiterung auch seiner Religionskompetenz. Dass aber materiell nicht jetzt schon das radikale kirchenpolitische Programm der Revolution zu verwirklichen war, erklärt sich aus der schon früher dargelegten schlechthinigen geschichtlichen Bedingtheit der Verhältnisordnung von Kirche und Staat. Auch heute noch sind die geschichtlichen Lebensbedingungen für das System der Trennung im Verhältnis der deutschen Kirche zum deutschen Staat nicht erfüllt. Von hundert Zusammenhängen, die sich willkürlich nicht zerreissen liessen, ohne den Staat selbst aufs tiefste zu erschüttern, war und ist der stärkste das Wesen der grossen historischen Kirchen als öffentlicher Körperschaften. Sie tragen nach ihrem geschichtlichen Einfluss auf das deutsche Kulturleben, der seit Eintritt des deutschen Konstitutionalismus sich auch in die stärksten politischen Gewichte und Kräfte umgesetzt hat und in dieser Richtung innerhalb des Freistaates der Zukunft sich noch unendlich verstärken wird, in sich selbst einen schlechthin öffentlichen Charakter. Solange sich nicht in unserem gesamten Kulturleben diese Bedingungen verändern, solange ist die Grundvoraussetzung für radikale Trennung der deutschen Kirche vom deutschen Staate nicht erfüllt.

# Drittes Hauptstück.

# Die staatliche Herrschaft und ihre Schranken.

---

## 12. Abschnitt.

## Die staatlichen Herrschaftsformen.

Von Dr. **Wilhelm van Calker,**
**Geh. Justizrat, o. Professor d. R. an der Universität Freiburg i. B.**

I. Das Wort „Herrschaft" dient in seiner allgemeinen Bedeutung zur Bezeichnung der tatsächlichen oder rechtlichen Macht, welche von einem beliebigen Willenssubjekt gegenüber einem anderen Willenssubjekt oder gegenüber einer Sache ausgeübt wird. In Verbindung mit dem Eigenschaftsworte „staatlich" kennzeichnet der Ausdruck „Herrschaft" die ausschliesslich dem Staate innewohnende Fähigkeit, aus wesenseigener — d. h. eigener, ursprünglicher, nicht auf Übertragung von Seiten eines Dritten beruhender — Zuständigkeit, „freien Personen (und Vereinigungen von solchen) Handlungen, Unterlassungen und Leistungen zu befehlen und sie zur Befolgung derselben zu zwingen".[1] Subjekt oder Inhaber dieser Gewalt ist begrifflich notwendig stets und unveränderlich der Staat. Dagegen bestehen bezüglich der Person und Gestalt der zur Ausübung der staatlichen Machtvollkommenheiten berufenen, sogenannten Träger der Staatsgewalt nach Art und Zeit die grössten Verschiedenheiten. Jedes Volk hat seine besonderen, dem Wechsel der Zeiten unterworfenen Herrschaftsformen. Die Mannigfaltigkeit dieser Formen ist unendlich. Sie werden bald nach parteipolitischen, bald nach ethischen, bald nach juristischen, bald nach naturwissenschaftlichen, bald nach irgendwelchen anderen Gesichtspunkten unterschieden. An sich haben die verschiedensten Unterscheidungsmethoden ihre Berechtigung; zu verwerfen ist nur die häufig vorkommende, unlogische Vermengung mehrerer Methoden. Wir müssen uns hier damit begnügen, an der Hand einer ganz kurzen Betrachtung der ältesten,

[1] Laband, Deutsches Reichsstaatsrecht, 7. A., bearb. von Otto Mayer, 1919, I. S. 19 ff. Vgl. auch Rosin, Souveränetät, Staat, Gemeinde, Selbstverwaltung (in Annalen des Deutschen Reichs 1883) S. 265—322, bes. S. 279 ff. über den Begriff des „eigenen Rechts".

uns ihrer Organisation nach bekannten Staatswesen die ursprünglichsten Formen der staatlichen Herrschaft nachzuweisen und sodann mit wenigen Sätzen den Weg festzustellen, der uns zu der von uns als richtig erkannten Unterscheidungsmethode führt.

II. Die älteste bisher bekannte Staatsform ist die der Einherrschaft. Das Volk der Aegypter, das wir durch fünf Jahrtausende hindurch verfolgen können, zeigt uns bei allen Umwälzungen, die es seit seinem Eintritt in die Geschichte erfahren hat, stets das gleiche Bild der monarchischen Verfassung. War den alten Aegyptern auch die Idee des Staates, wie sie sich später auf dem Boden Griechenlands und Roms für alle Zukunft vorbildlich entwickeln sollte, noch fremd, so besassen sie doch schon eine bis ins einzelne durchgebildete staatliche Organisation mit einem unumschränkt herrschenden König an der Spitze. Der König ist der Halbgott, der hoch über allen anderen Lebenden thront; er ist der Eigentümer des ganzen Landes und sämtlicher Untertanen, ihm werden die Steuern gezahlt, zu seinem Ruhme werden die Kriege geführt, ihm zu Ehren werden die grossen Bauten unternommen. Freilich war seine Macht tatsächlich nicht immer so unbeschränkt wie in der Theorie; das Gewicht der Beamtenhierarchie, der Heerführer und der Priester und nicht zuletzt der wachsende Einfluss der aus ursprünglichen Beamten des Königs zu immer grösserer Selbständigkeit emporsteigenden Gaufürsten (Nomarchen) schwächten die Machtvollkommenheit des Königs in sehr erheblichem Masse.[2]) Auch in Griechenland ist das Königtum schon sehr frühzeitig verbreitet, jedoch zeigt es hier einen durchaus anderen Charakter als im Orient. Im Gegensatz zu den asiatischen Königen mit ihrer autokratischen Machtfülle ist der König der griechischen Staaten ein Beamter mit bestimmt umschriebenen, bald militärischen, bald sakralen Amtspflichten. Nicht immer ist er Monarch und nicht immer ist sein Amt erblich: Bald ist es ein Einzelner, bald sind es zwei oder auch mehrere, denen das Königsamt zusteht; bald ist der König auf Lebenszeit, bald nur auf bestimmte Zeit bestellt; bald muss er einem bestimmten Geschlechte angehören, bald kann er aus dem Volke schlechthin hervorgehen. Niemals hat er die Eigenschaft eines patriarchalischen Souveräns. Die Souveränität wohnt beim Volke, bei der Gesamtheit der vollberechtigten Bürger.[3]) Auf welche Weise sich in den griechischen Staaten der Übergang vom Königtum zu anderen Herrschaftsformen vollzog, lässt sich in Wirklichkeit nicht so genau feststellen, als man nach der zwar auf einem reichen Beobachtungsmateriale beruhenden, aber gleichwohl nicht konkret zu nehmenden Darstellung des Platon und des Aristoteles glauben möchte. Auch für Athen ist die oft behauptete, „schön geradlinige" Entwicklung nicht nachweisbar, wonach es von dem patriarchalischen Königtum zur Aristokratie, von ihr zur Tyrannis und von dieser zur Demokratie ging. Die staatliche und gesellschaftliche Verfassung Athens ist erst für die Zeit nach dem Sturze der Peisistratiden historisch mit einiger Zuverlässigkeit nachweisbar; „wie es . . in den übrigen griechischen Staaten aussah, davon haben wir nur hie und da einen Schimmer". Seit jener Zeit bis auf Augustus haben sich in der athenischen Verfassung trotz mancher Unterbrechungen und Änderungen nachweislich die demokratischen Prinzipien behauptet — die gleichen Prinzipien, die teils in unmittelbarer Anlehnung an das Vorbild Athens, teils in selbständig verlaufender Entwickelung auch die meisten anderen politischen Gemeinwesen Griechenlands beherrschen. Die Entstehung der spartanischen Verfassung, die ihren eigenen Weg geht und neben der athenischen einen eigenartigen Typus darstellt, wird auf das Jahr 754 datiert. Sie hat mit der Verfassung Athens den Ausgangspunkt — die Souveränität des Volkes — gemeinsam, entfernt sich aber von jener, wenn wir von der alten Einrichtung des spartanischen Doppelkönigtums ganz absehen, durch die abweichende Gliederung des Volks und der Ämterorganisation, die schliesslich trotz der Souveränitätsrechte der Vollbürgerschaft die eigentliche Exekutive mit weitestgehenden Machtbefugnissen in die Hand von einigen wenigen Ephoren legt.

III. Die Vielgestaltigkeit der staatlichen Herrschaftsformen, die von der staatsbildenden Kraft des Griechentums in nahem räumlichen und zeitlichen Zusammenhang erzeugt wurden,

---

[2]) Vgl. Erman, Aegypten und aegyptisches Leben im Altertum (1896) S. 84 ff., 134.

[3]) Vgl. von Wilamowitz-Moellendorff, Staat und Gesellschaft der Griechen (in „Die Kultur der Gegenwart", Teil II, Abt. IV, 1; 1910), bes. S. 53 ff., 30, 97, 79 ff.

legten dem aufmerksamen Beobachter, mochte er nun Historiker, Philosoph, Jurist oder Politiker sein, den Wunsch nahe, eine systematische Gruppierung der verschiedenen Erscheinungsformen der staatlichen Herrschaft unter bestimmten leitenden Gesichtspunkten vorzunehmen. Versuche dieser Art unternahmen insbesondere Herodot, Sokrates, Platon, Isokrates und Aristoteles.[4]) Die Einteilung der Staatsformen bei Aristoteles[5]) beruht in erster Linie auf dem Zahlenverhältnis der obersten Staatsorgane, sie berücksichtigt daneben aber auch noch andere Momente. Auf Grund dieses Einteilungsprinzipes unterscheidet Aristoteles zunächst die drei Staatsformen der Basileia (entsprechend der Monarchie oder Einherrschaft), der Aristokrateia (gleich Herrschaft der besten Bürger) und der Politeia im engeren Sinn (entsprechend der Volksherrschaft oder Demokratie). Diesen drei Grundformen, welche von ihm als ὀρθοὶ τρόποι bezeichnet werden, weil sie dem Ideale einer Regierungsführung zum gemeinen Nutzen entsprechen, stellt er sodann auf Grund eines rein politischen Einteilungsprinzips noch drei Abarten oder richtiger Entartungen (παρεκβάσεις) jener Grundformen zur Seite: die Tyrannis oder Despotie, das ist die unrechtmässig erworbene und in der Regel im selbstsüchtigen Interesse des Alleinherrschers ausgeübte Herrschaft; die Oligarchie, das ist die Herrschaft der besitzenden Klassen zu ihrem Vorteile, und endlich die Demokratie in der spezifischen Bedeutung von Ochlokratie oder Pöbelherrschaft, das ist die Willkürherrschaft der nichtbesitzenden Masse. Die aristotelischen Grundanschauungen haben, wenngleich mannigfach modifiziert und lange gänzlich verschollen, die Jahrhunderte überdauert und werden auch heute noch vielfach bei der Unterscheidugn der Staatsformen zu Grunde gelegt. Dabei wird jedoch zumeist übersehen oder doch zu gering eingeschätzt, dass die aristotelische Dreiteilung einen logischen Fehler enthält: sie stellt, obgleich sie bei der Unterscheidung der Verfassungsformen von der Zahl der herrschenden Personen ausgeht, der Einherrschaft zwei Staatsformen gegenüber, welche beide unter den Begriff der Mehrherrschaft fallen. Denn, so gross auch die inneren Unterschiede von Aristokratie und Politie (im Sinne des heutigen Begriffes der Demokratie) sind, so haben doch beide unverkennbar das formale Merkmal gemeinsam, dass sie die Staatsgewalt in die Hand einer unter einem Kollektivbegriff zusammengefassten Personenmehrheit legen. Die formalen Momente aber sind es, welche einer juristisch brauchbaren Einteilung der Staatsformen zu Grunde gelegt werden müssen. Die konsequente Anwendung des aristotelischen Einteilungsprinzipes kann nicht zur Dreiteilung, sondern nur zur Zweiteilung führen. Der erste Schriftsteller, der diese Notwendigkeit nicht nur empfunden, sondern auch in präziser Weise zum Ausdrucke gebracht hat, ist Machiavelli.[6]) Er unterscheidet einfach zwischen monarchischen und nichtmonarchischen Staaten, indem er dem Prinzipate, der fürstlichen Herrschaft, als einzig mögliche Staatsform die Republik, d. i. die Mehrherrschaft, gegenüberstellt. Die Republik hat zwei Unterarten, die Aristokratie (stato d'otimati) und die Demokratie (stato popolare). Ebenso wie Aristoteles ergänzt Machiavelli diese Einteilung der Staatsformen noch durch den Hinweis auf deren Entartungen: die Tyrannis (stato tirannico), die Oligarchie (stato di pochi) und die Ochlokratie (stato licenzioso).

**IV.** Die Zweiteilung Machiavellis ist die einzige Unterscheidung der Staatsformen, welche auf einer einfachen, der juristischen Betrachtung zugänglichen Einteilungsmethode beruht und somit jede Vermengung verschiedenartiger Einteilungsweisen, namentlich aber jedes Werturteil über die einzelnen Staatsformen vermeidet. So wertvoll daher in wissenschaftlicher Beziehung eine Betrachtung der Staaten nach anderen Gesichtspunkten, wie namentlich nach der von Richardt Schmidt vorgeschlagenen Methode[7]) ist, so empfiehlt es sich doch an dieser Stelle, bei jener Zweiteilung zu bleiben und erst in Unterordnung unter dieses Prinzip anderen Einteilungsgründen

[4]) Vgl. Rehm, Geschichte der Staatsrechtswissenschaft (1896) S. 16 ff., 27 ff.

[5]) Vgl. hierüber Rehm, G. d. St.R.W., S. 60—130 u. Seydel, Vorträge aus dem Allgemeinen Staatsrecht, Annalen des Deutschen Reichs 1898, S. 482 f.

[6]) S. namentlich Alfred Schmidt, Niccolò Machiavelli und die Allgemeine Staatslehre der Gegenwart, Freiburg. Diss. 1907, bes. S. 60 ff., Jellinek, Allgemeine Staatslehre, 3. A. hgg. von Walter Jellinek, 1914, S. 666 f.

[7]) Richard Schmidt, Allgemeine Staatslehre, I. Band, 1901, S. 259 ff., bes. S. 263, II. B., II. Teil 1903, S. 833 ff., bes. S. 839.

Rechnung zu tragen[8]). Dem Ausdrucke nach weiche ich hiebei indessen von den Anhängern der Zweiteilung[9]) insofern ab, als ich der Monarchie nicht die „Republik", sondern die „Pleonarchie" gegenüberstelle. Die im Anschlusse an Machiavelli in der staatsrechtlichen Literatur üblich gewordene Gleichstellung der Ausdrücke Republik und Mehrherrschaft entspricht m. E. nicht dem allgemeinen Sprachgebrauch. Der allgemeine Sprachgebrauch versteht unter Republik schlechthin die „Volksherrschaft" im Gegensatze zur „Einherrschaft", zur „Monarchie". Nun ist aber „Volksherrschaft" nicht der einzige mögliche Gegensatz zur Monarchie. Vor allem ist die Aristokratie, die doch nach der Lehre Machiavelli's und deren Anhänger unter die Republik zu subsumieren ist, nicht notwendig Volksherrschaft. Deckt sich der Kreis der „Aristokraten" mit dem Kreise der Vollbürger, wie im alten Sparta, so mögen Aristokratie und Demokratie tatsächlich wohl einmal zusammenfallen, grundsätzlich aber sind diese beiden Herrschaftsformen nur Unterarten des Oberbegriffes „Mehrherrschaft".

Daher soll im folgenden von der Einteilung der Herrschaftsformen in Einherrschaft und Mehrherrschaft ausgegangen werden;[10]) in Unterordnung unter diese beiden Grundformen der Staatsverfassung wird eine weitere Unterscheidung in verschiedenerlei Unterformen stattfinden. Dabei ist allerdings stets im Auge zu behalten, dass die hier aus Zweckmässigkeitsgründen gewählte herkömmliche Unterscheidung der Staaten nach Zahl, Art und Stellung ihrer Herrschaftsorgane notwendigerweise etwas Unvollkommenes und Einseitiges an sich hat und dass sie vor allem der an sich sehr berechtigten Forderung nach der Darstellung von historischen „Staatscharakteren oder Staatsindividualitäten"[11]) nicht zu genügen vermag.

### A. Die Einherrschaft.

1. Das Wesen der Monarchie. Die Monarchie oder Einherrschaft ist diejenige Herrschaftsform, bei welcher als oberster Träger der Staatsgewalt eine einzelne physische Person erscheint. Unwesentlich ist dabei, ob die dem Monarchen zustehende Herrschaftsbefugnis auf eigenem Rechte des Monarchen beruht oder von einem Dritten abgeleitet ist[12]). Unwesentlich ist auch, ob der Staat mit anderen Staaten verbunden, ob er einem anderen Staate untergeordnet ist oder ob er sich im Besitze der Souveränität befindet.[13])

Die Tatsache, dass der Monarch es ist, dem — unbeschadet der tatsächlichen Machtverteilung[14]) und unbeschadet der ihn rechtlich beschränkenden Zuständigkeiten anderer Staatsorgane — in der Einherrschaft die höchste rechtliche Macht zusteht, äussert sich namentlich in der Geltung folgender Grundsätze:

Der Monarch ist das Oberhaupt des Staates und vereinigt in sich alle Rechte der Staatsgewalt, er ist der Ausgangspunkt aller staatlichen Funktionen, er ist — und zwar auch im konstitutionellen Staat — der Träger der Gesetzgebung, der Träger der Verwaltung und der Träger der Rechtsprechung.[15]) Auf dem Gebiete der Gesetzgebung zeigt sich die höchste Gewalt

[8]) Dabei muss allerdings die unendliche Fülle der verschiedenartigsten Einteilungen, wie sie beispielsweise bei Schvarcz, Elemente der Politik, 1895, S. 79 ff. zu finden ist, grösstenteils unberücksichtigt bleiben.

[9]) So z. B. v. Haller, Restauration der Staatswissenschaft (1816) I, S. 494 ff.; v. Martitz, Die Monarchie als Staatsform, 1903, S. 4 f.; Jellinek, A.St.L., S. 661 ff.

[10]) S. dagegen Bernatzik, Republik und Monarchie, 1892, S. 5 f.

[11]) S. hierüber Richard Schmidt, II. S, S. 838 ff.

[12]) A. M. Bernatzik, S. 26 ff., Treitschke, Politik, B. II., S. 53. — Nach der geschichtlichen Erfahrung muss es allerdings als die Regel bezeichnet werden, dass sich die monarchische Gewalt ausserhalb des Staates und der staatlichen Rechtsordnung entwickelte und ihren Anspruch auf die Staatsgewalt demnach auf eigenes Recht stützte. Gleichwohl ist das Bestehen eines derartigen eigenen, ausserstaatlichen oder überstaatlichen Anspruchs auf die Herrschaft im Leben der Staaten niemals als eine begriffliche Voraussetzung der Monarchie anerkannt worden.

[13]) Vgl. Anschütz, Deutsches Staatsrecht, i. Enzyklopädie der Rechtswissenschaft hgg. v. Holtzendorff-Kohler, IV (1914) S. 24.

[14]) S. in dieser Beziehung Piloty, Autorität und Staatsgewalt, 1905 (S. A. aus d. Jahrbuch der Internationalen Vereinigung f. vergl. Rechtswissenschaft und Volkswirtschaftslehre zu Berlin, VI. u. VII. Bd.).

[15]) In der Verwirklichung dieser Grundsätze prägt sich das monarchische Prinzip im rechtlichen Sinne dieses Wortes aus.

des Monarchen abgesehen von seinem Initiativrecht namentlich darin, dass — soferne er nicht überhaupt das einzige und unbeschränkte Gesetzgebungsorgan ist — ohne seine Zustimmung kein Rechtssatz erlassen, abgeändert, authentisch interpretiert oder aufgehoben werden kann. Der Monarch erteilt die sog. Sanktion, d. h. den Gesetzesbefehl: „Ita lex esto", er ist somit — und zwar auch im konstitutionellen Staate — der Gesetzgeber. Auf dem Gebiete der Exekutive äussert sich das absolute Übergewicht der organischen Stellung des Monarchen im Staate insbesondere darin, dass in seiner Hand alle Fäden der Verwaltung zusammenlaufen: Er leitet den Vollzug der Gesetze, er ernennt und entlässt die übrigen Staatsorgane, er erteilt den Beamten und Behörden des Staates ihren Amtsauftrag, er verwaltet die Machtmittel des Staates, er erlässt die Kriegserklärung und befiehlt den Friedensschluss. Auf dem Gebiete der Rechtsprechung tritt die höchste Gewalt des Monarchen vor allem darin zutage, dass die Urteilsfällung im Namen des Monarchen und durch vom Monarchen angestellte oder berufene Richter erfolgt. Am deutlichsten äussert sie sich selbstverständlich im absoluten Staat, wo der Monarch grundsätzlich als oberster Richter funktioniert und wo das Eingreifen der Kabinettsjustiz in die Rechtsprechung eine gesetzmässige Massnahme ist. Sie ist aber auch im konstitutionellen Staate insolange gegeben, als die vorgenannten Tatsachen zutreffen.

Wo die geschilderte Vereinigung aller Gewalten in der Hand des Staatsoberhauptes dem Rechte nach nicht mehr besteht, wo also wie beispielsweise nach der französischen Verfassung vom 3. September 1791 die verfassungsändernden Beschlüsse der gesetzgebenden Körperschaft der Sanktion des Herrschers entrückt sind, da ist rechtlich und tatsächlich keine Einherrschaft, sondern eine Mehrherrschaft vorhanden[16]). Im übrigen sind natürlich mancherlei kleine Abweichungen von dem Normalfall möglich, ohne den Typus der Monarchie als solchen zu vernichten. Hierher gehören namentlich die verfassungsmässigen Einschränkungen des Alleinherrschers auf dem Gebiete der Exekutive, wie z. B. das Erfordernis der ministeriellen Gegenzeichnung, Vorschlagsrecht des Parlaments bei gewissen Beamtenernennungen, Beschränkungen des landesherrlichen Organisationsrechts durch die budgetrechtlichen Befugnisse der Volksvertretung u. s. w., sofern sie nur die den Staat in Bewegung setzende und in Bewegung haltende Tätigkeit des Monarchen nicht für einzelne Gebiete des staatlichen Willens völlig ausser Funktion setzen.

2. Die Arten der Monarchie. Ebenso wie für die Unterscheidung der Grundformen der staatlichen Herrschaft besteht auch für die Unterscheidung ihrer Unterarten eine unübersehbare Menge von Unterscheidungsmöglichkeiten und Unterscheidungsmasstäben. Die Einteilungsgründe sind je nach dem Interesse des Betrachters bald geschichtlicher, bald philosophischer, bald theologischer, bald naturwissenschaftlicher, bald politischer, bald juristischer Natur — am seltensten das letztere.[17]) Vielfach gehen sie systemlos durcheinander. Bestimmte Einteilungsgründe lassen sich nur für die Unterscheidung der verschiedenen Unterarten der Monarchie, andere nur bei der Unterscheidung der einzelnen Unterformen der Mehrherrschaft, einzelne lassen sich sowohl hier wie dort verwenden. Den wichtigsten Einteilungsprinzipien folgend unterscheiden wir:[18])

a) Wahlmonarchie und Erbmonarchie. Der Gegensatz, der zu dieser Unterscheidung führt, ist die Verschiedenartigkeit der Berufung des Monarchen zu seiner Herrscherstellung. In der Erbmonarchie bestimmt sich die Berufung zum Throne nach der Verwandtschaft mit dem Vorgänger in der Herrschaft nach Massgabe der Thronfolgeordnung. Die Erblichkeit der monarchischen Würde geht auf Jahrtausende zurück und findet sich unter den primitivsten wie unter den höchstentwickelten Völkern.[19]) Die Thronfolgeordnung beruht meistens auf dem Systeme der agnatischen Primogeniturordnung unter Ausschluss oder doch nur subsidiärer

[16]) Vgl. Jellinek, S. 684.

[17]) Treitschke, Politik, II, S. 69 f. unterscheidet z. B. 1. das heroische Königtum; 2. die Lehnsmonarchie und die aus ihr hervorgegangene ständische Monarchie; 3. das Wahlkönigtum; 4. die absolute Erbmonarchie; 5. die konstitutionelle Monarchie; 6. Tyrannis, Caesarismus und Bonapartismus.

[18]) Die Unterscheidungen unter a) und b) finden sich vor allem bei Adolf Merkel, Jurist. Enzyklopädie, 5. A., bgg. von Rudolf Merkel, 1913, §§ 402 ff., und bei Jellinek a. a. O., S. 691 ff.

[19]) S. z. B. Erman, Aegypten, S. 101; Wilutzky, Vorgeschichte des Rechts, 1903, B. III, S. 19.

Zulassung der kognatischen Verwandtschaft und unter Ausschluss „unebenbürtiger" Personen. Zuweilen wird diese Erbfolgeordnung durch Erbverbrüderungen, Adoption oder Berufung einer neuen Dynastie mittels Gesetzes oder freier Verfügung des letzten Throninhabers ergänzt.[20]) In der Wahlmonarchie wird der Thronfolger von Fall zu Fall durch Wahl bestimmt. Der Kreis der Wahlberechtigten kann verschieden gezogen sein, wesentlich ist nur, dass sich die Organtätigkeit der Wähler mit dem Wahlakt erschöpft und dass die Wähler nicht etwa als dem Monarchen übergeordnet erscheinen[21]). Nicht selten — so namentlich in der ältesten Zeit des griechischen und des germanischen Königtums und im Mittelalter — findet sich eine eigenartige Kombination von Erbrecht und Wahl, insoferne als der Thronfolger aus einem bestimmten Geschlechte, in welchem die monarchische Würde erblich ist, gewählt werden muss.[22]) Unter den modernen Kulturstaaten kommt die Wahlmonarchie heute nicht mehr vor; dagegen findet sich die Königswahl noch bei primitiven Völkern.[23]) Etwas anderes ist die Einsetzung einer neuen Dynastie, die auch noch in der neueren Zeit (so in Belgien, Bulgarien, Serbien, Norwegen) mehrfach im Wege der Wahl durch die Volksvertretung erfolgt ist.

b) Unbeschränkte und beschränkte Monarchie. Die Unterscheidung dieser beiden Arten der Monarchie geht zurück auf die Verschiedenheit des Umfanges der monarchischen Befugnisse und ist von grundlegender Bedeutung.

α) Die unbeschränkte Monarchie.[24]) Eine absolute oder unbeschränkte Monarchie ist ein Staat, in welchem der Monarch die gesamte Staatsgewalt unmittelbar in sich vereinigt, ohne bei der Ausübung dieser Gewalt an irgendwelche Rechtsschranken gebunden zu sein; alle übrigen Staatsorgane sind nur Organe seines Willens und nur mit der Ausführung seiner Befehle betraut.[25]) Da der absolute Monarch in der Ausübung seiner staatlichen Funktionen nirgends an die Mitwirkung anderer Staatsorgane gebunden und in der selbständigen Handhabung aller Rechte der Staatsgewalt durch kein Gesetz beschränkt ist, so ist die absolute Monarchie in ihrer ursprünglichen Gestalt verfassungslos. Indessen kann auch der absolute Herrscher unbeschadet des rechtlichen Charakters seiner Herrschaft die Ausübung der Herrschaftsgewalt in gewisse rechtliche Formen kleiden und an die Nichteinhaltung dieser Formen die Folge der Unwirksamkeit bestimmter Staatsakte knüpfen, sofern er sich nur vorbehält, diese Formen jederzeit ohne Zustimmung irgendwelcher anderer Faktoren aus eigener Machtvollkommenheit wieder aufzuheben oder abzuändern.

β) Die beschränkte Monarchie. Eine beschränkte Monarchie liegt überall da vor, wo der monarchische Träger der Staatsgewalt bei der Ausübung der in der Staatsgewalt gelegenen Befugnisse nicht ausschliesslich seinen eigenen Willen entscheiden lassen kann. In welcher Weise sein Willen beschränkt ist — ob lediglich durch gewisse rechtliche Voraussetzungen und Formen der staatlichen Willensbildung, an deren Einhaltung sich der Monarch seinem Volke oder anderen Mächten gegenüber unwiderruflich gebunden hat, oder durch die rechtliche Notwendigkeit der Beiziehung irgendwelcher anderer Organe bei der Bildung des Staatswillens —, ist für die beschränkte Monarchie begrifflich gleichgültig, hat aber bestimmende Bedeutung für die Unterscheidung der Unterformen der beschränkten Monarchie. — Es wird sich kaum entscheiden lassen, ob die absolute oder die beschränkte Monarchie das zeitlich frühere ist. Tatsächliche, wenn

[20]) Vgl. hierüber Jellinek, S. 693 f., und beispielsweise hess. Verfassung vom 17. XII. 1820, Art. 5.

[21]) Wenn diese, von Jellinek, S. 691, hervorgehobenen Voraussetzungen erfüllt sind, liegt keinerlei Grund vor, die Wahlmonarchie, wie beispielsweise Roscher, Politik, 2. A. (1893) S. 23 es tut, als „eine Art von Republik" zu bezeichnen.

[22]) Vgl. Treitschke, II. S. 71, 75, 95 f.; Aloys Meister, Deutsche Verfassungsgeschichte, 2. A., Berlin 1913, S. 85 f.

[23]) S. Post, Grundriss der ethnologischen Jurisprudenz, I, 1894 S. 392.

[24]) S. Jellinek I, S. 693, Roscher, S. 193 ff., bes. S. 250 f., unterscheidet drei Hauptarten der absoluten Monarchie: Die konfessionelle, die höfische und die aufgeklärte. S. auch Koser, Über die Epochen der absoluten Monarchie, Histor. Zeitschrift, B. 61 und Hubrich; Deutsches Fürstentum und deutsches Verfassungswesen, 1905, bes. S. 40 ff.

[25]) S. Merkel, S. 161; vgl. auch Treitschke, II., S. 107; Jellinek, S. 693.

auch vielleicht nicht rechtliche, Beschränkungen des Alleinherrschers kennt jedenfalls schon das älteste uns bekannte Königtum der Aegypter. Für das athenische Königtum ergibt sich das Vorhandensein bestimmter rechtlicher Einschränkungen des Monarchen schon aus dem jenes beherrschenden Gedanken der Volkssouveränität. Auch das Kaisertum des Augustus und seiner Nachfolger ist ursprünglich jedenfalls keine unumschränkte Monarchie.[26]) Ebenso wissen wir von den Germanen aus der Zeit des Tacitus und später, dass die Macht ihrer Könige keineswegs eine unbeschränkte war, dass vielmehr gerade in den Anfängen des Königtums eine tätige Anteilnahme des Volks bei entscheidenden Staatsakten besteht.[27])

αα) Die ständische Monarchie.[28]) Die älteste, deutlich ausgeprägte Unterform der beschränkten Monarchie ist die ständische. Sie ging hervor aus dem Lehnstaate und hat zum Kennzeichen das Vorhandensein bestimmter, körperschaftlich zusammengeschlossener Geburts- oder Berufsstände, deren Zustimmung der Landesherr zu zahlreichen wichtigen Regierungsmassnahmen, namentlich zur Steuererhebung und vielfach auch zur Gesetzgebung, bedurfte. Die Gliederung und Zusammensetzung, sowie die Befugnisse jener Stände — in der Regel Ritterschaft, Geistlichkeit, Städte (Bürgerstand) und zuweilen auch Bauernstand — waren in den verschiedenen Staaten und zu verschiedenen Zeiten sehr verschieden.[29]) Ihr wesentlichstes Recht, worauf die meisten ihrer sonstigen Befugnisse zurückgingen, war das Steuerbewilligungsrecht. Dieses aber erklärte sich aus der privatrechtlichen Staatsauffassung, welche dem Landesherrn nur die durch einen ausdrücklichen Erwerbstitel nachgewiesenen Hoheitsrechte zugestand und demnach namentlich auch die Steuererhebung von einer vorherigen Vereinbarung des Landesherrn mit den leistungsfähigen Kreisen des Staates abhängig machte. Wesentlich ist für die alten Landstände, dass sie ursprünglich lediglich als die privatrechtlichen Vertreter der Interessen ihrer Standesangehörigen gegenüber dem Landesherrn erschienen. Ihre Beziehungen zum Fürsten bewegten sich auch nicht in den Formen des Verkehrs von Staatsorgan zu Staatsorgan, sondern in der des Vertrages gleichberechtigter Kontrahenten. Vielfach beschränkte sich ihre Tätigkeit nicht nur auf die Steuerbewilligung und die Zustimmung zum Erlasse von Gesetzen, sondern nahm geradezu den Charakter der Mitregierung — namentlich auf dem Gebiete der Finanzverwaltung — an und schuf so einen der Entwicklung des Staatsgedankens höchst schädlichen Dualismus. Erst in den letzten Zeiten des ständischen Wesens zeigten sich Ansätze einer Wandlung der Stände zu Staatsorganen.

Zu der Kategorie der ständischen Monarchie gehören beinahe sämtliche christlich-germanische Staaten des Mittelalters, namentlich das alte Deutsche Reich, sodann Frankreich, Spanien, Portugal, die italienischen Monarchien, Schweden, Dänemark, Ungarn u. a. Im Deutschen Reiche war die Entwicklung die, dass der vom Könige ursprünglich nur anlässlich der Hoftage eingeholte Beirat der Fürsten sich allmählich zu der Einrichtung des Reichstags verdichtete, während andererseits in den Territorien des Reiches die anfänglich nur auf den Hoftagen mit den „meliores et majores terrae" gepflogenen Beratungen der Landesangelegenheiten allmählich zu regelmässig zusammentretenden Landtagen wurden. Die Institution des deutschen Reichstags erhielt sich dem Namen nach bis zur Auflösung des alten deutschen Reichs; die einzelstaatlichen Landstände dagegen wurden der Mehrzahl nach im Verlaufe des 17. und 18. Jahrhunderts beseitigt; nur in einigen wenigen deutschen Staaten, wie Württemberg, Baden und Hessen, brachte erst die mit der Reichsauflösung gewonnene formelle unumschränkte Machtvollkommenheit der vormaligen Territorialherren die Aufhebung der längst missliebig gewordenen Stände. In Mecklenburg haben sie sogar das Inslebentreten des neuen Deutschen Reichs überdauert. Die Beseitigung der Landstände machte die deutschen Monarchien vorübergehend zu absolut regierten Staaten.

[26]) S. Niese, Staat und Gesellschaft der Römer, (in „Die Kultur der Gegenwart", Teil II, Abt. IV, 2, 1910, S. 241 f.

[27]) S. Wilutzky III., S. 21; S. Treitschke, II, S. 76; Heusler, Deutsche Verfassungsgeschichte, 1905, S. 22 ff.

[28]) S. Jellinek 696 f., Treitschke II, S. 80 ff.; Seydel, S. 490 ff.; Bornhak, Allg. Staatslehre, S. 94 ff.; Meyer-Anschütz, Deutsches Staatsrecht, 7. A. (1914) S. 32 ff.

[29]) S. im einzelnen Schwarez, Elemente der Politik, Berlin 1895, S. 57 ff., Vgl. auch Bornhak, S. 94 ff.; von Campe, die Lehre von den Landständen, 2. A. 1864, S. 59 ff.

ββ) Die konstitutionelle Monarchie. Die eigentliche Grundlage der konstitutionellen Monarchie ist der Staat des aufgeklärten Absolutismus, jedoch lebten in Deutschland manche altlandständische Erinnerungen noch bis zum Untergange der konstitutionellen Monarchie fort. Mit der absoluten Monarchie hat der monarchische Konstitutionalismus vor allem das Eine gemeinsam, dass hier wie dort alle Staatsgewalt in der Hand der Herrschers vereinigt ist, der der praesumptive, originäre Träger aller aus dem Wesen des Staates sich ergebenden, in der Staatsgewalt begrifflich vereinigten Zuständigkeiten ist. Ihre deutlichste Ausprägung hat die konstitutionelle Monarchie in den monarchischen deutschen Einzelstaaten gefunden, so dass man sie geradezu als die spezifisch deutsche oder auch preussisch-deutsche Staatsform bezeichnet hat und dass man jedenfalls berechtigt ist, ihre Wesensmerkmale in den einzelstaatlichen deutschen Verfassungsurkunden aus der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts zu suchen.[30])

Der juristisch und politisch relevante Inhalt der in jenen Verfassungsbestimmungen aufgestellten Formulierung des monarchischen Konstitutionalismus[31]) liegt in dem Grundsatze, dass der Herrscher der originäre und praesumptive Träger aller in der Staatsgewalt enthaltenen Befugnisse ist, dass er aber bei der Ausübung dieser Befugnisse an die Befolgung der, jeder einseitigen Abänderung entzogenen, Verfassungsurkunde gebunden ist. Aus dieser Bindung des Monarchen an die Konstitution — mag die letztere nun oktroyiert oder mit den Vertretern des Volkes vereinbart sein — ergeben sich eine grosse Zahl sehr wichtiger Beschränkungen der landesherrlichen Machtvollkommenheit auf allen Gebieten der Staatstätigkeit. Die grösste Beschränkung liegt darin, dass der Landesherr eine Reihe der bedeutsamsten Staatsakte nicht mehr allein und selbständig, sondern nur unter der gesetzlich geregelten Mitwirkung bestimmter anderer Staatsorgane rechtswirksam vornehmen kann. Diese Organe sind: die Volksvertretung, die verantwortlichen Minister und die übrigen Staatsbehörden. Der Zustimmung der Volksvertretung bedarf der Herrscher namentlich auf dem Gebiete der Gesetzgebung (im Sinne der Schaffung von Rechtssätzen) vorbehaltlich bestimmter, ihm ausdrücklich belassener Rechtsverordnungsbefugnisse, ferner auf dem Gebiete der Verwaltung, insoweit bestimmte Verwaltungsakte (wie z. B. regelmässig die Etatsaufstellung) ausdrücklich an die Zustimmung der Volksvertretung gebunden sind.[32]) — Die Mitwirkung der Minister, bezw. des zuständigen Ressortministers, ist schlechthin für alle Regierungshandlungen des Monarchen erforderlich, gleichgültig auf welchen Gebieten dieselben gelegen sein mögen; eine Ausnahme gilt in der Regel nur für die Massnahmen der Kommandogewalt.[33]) Die ministerielle Mitwirkung, an welche sich die Folge der Verantwortlichkeit des zuständigen Ressortministers oder des Ministerpräsidenten gegenüber der Volksvertretung knüpft, ist regelmässig in die Form der Gegenzeichnung gekleidet. Sie kann sich aber mitunter auch in einem mehr oder minder passiven Verhalten des zuständigen Ministers äussern, indem sich der betreffende Minister bei etwaigen, in sein Ressort einschlägigen Handlungen der Krone einfach schweigend verhält und somit stillschweigend die ihm hierfür obliegende Verantwortlichkeit übernimmt.[34]) — Auf die Tätigkeit der übrigen Staatsbehörden ist der Monarch in allen denjenigen Fällen ange-

[30]) Hintze, Das monarchische Prinzip und die konstitutionelle Verfassung, 1911, Preuss. Jahrbücher, B. 144, H. 3, S. 387, spricht von dem monarchischen Konstitutionalismus in anschaulicher Weise als von einer „Metamorphose des alten aufgeklärten Absolutismus" und erblickt seine historisch-politische Grundlage in der Eigenart des auf dem Kontinent vorherrschenden kriegerischen Staatstypus. — Vgl. auch Rehm, Das rechtliche Wesen der deutschen Monarchie, Arch. f. öfftl. Recht, B. 25, S. 393 ff.

[31]) Vgl. z. B. die Verfassungsurkunden von Württemberg (§ 4), Baden (§ 5), Hessen (Art. 4), Kgr. Sachsen (§ 4), Sachsen-Coburg (§ 3). — Das Fehlen dieser Bestimmung in der preuss. Verf.Urk. erklärt sich nach Hintze, S. 394, daraus, dass man den Anschein vermeiden wollte, als beruhe die Stellung des Monarchen irgendwie auf der Verfassung.

[32]) Letzteres geschieht zumeist dadurch, dass für die betreffenden Verwaltungsakte „die Form des Gesetzes" vorgeschrieben wird.

[33]) Vgl. Hintze, S. 399 f.; bezüglich der ministeriellen Verantwortlichkeit s. besonders S. 407.

[34]) Ob ein Minister die Verantwortlichkeit übernehmen will oder nicht, ist Sache seiner freien Entschliessung. Der Befehl der Krone vermag ihn, wenn er die Verantwortung übernommen hat, gegenüber dem Parlamente nicht zu entlasten. A. M. Bornhak, S. 42; vgl. dagegen Hintze, S. 404 f. S. auch die in Anm. 41 angegebene Literatur.

wiesen, für welche gesetzmässige Zuständigkeitsbestimmungen und geordnete Verfahrensvorschriften bestehen. Hieher gehören namentlich alle Angelegenheiten der Rechtsprechung,[35]) sowie — was vielfach nicht genügend betont wird — beinahe sämtliche Angelegenheiten der Verwaltung, und selbstverständlich alle, dem Landesherrn nicht ausdrücklich zugewiesenen Angelegenheiten der Rechtssetzung.

Das natürliche Korrelat der originären, nur in einzelnen bestimmten Richtungen eingeschränkten Machtstellung des Landesherrn ist die Beschränkung der Volksvertretung auf die ihr speziell übertragenen Zuständigkeiten. Die Vermutung der Zuständigkeit spricht im Zweifelsfall für den Monarchen und gegen das Parlament.[36]) Die juristische Formulierung dieses Grundsatzes kommt besonders in der Mehrzahl der seitherigen süddeutschen Verfassungen zum präzisen Ausdruck; so z. B. in der alten hessischen Verf., Art. 66, welche bestimmt: „Die Stände sind nur befugt, sich mit denjenigen Gegenständen zu beschäftigen, welche die nachfolgenden Artikel zu ihrem Wirkungskreis verweisen," Andere Verfassungen, wie die württembergische (§ 124), die Kgl. sächsische (§ 84 ff.) und die preussische (Art. 62 ff.) begnügten sich damit, dieses Prinzip durch kasuistische Aufzählung aller Einzelzuständigkeiten der Volksvertretung zur Geltung zu bringen. Dabei ist aber noch besonders auf die Tatsache hinzuweisen, dass in den meisten monarchisch-konstitutionellen Staaten die Parlamente ihre Tätigkeit grundsätzlich nur mit Genehmigung des Monarchen beginnen dürfen und dass sie niemals in der Art selbständig handelnder Staatsorgane irgendwelche die Staatsbewohner oder die Staatsbehörden verpflichtenden Beschlüsse fassen können. Sie sind, soweit auch ihre Zuständigkeiten gehen mögen, in Bezug auf Beginn, Fortführung und Beendigung ihrer Funktionen von dem nur durch die Verfassung gebundenen Willen des Herrschers beschränkt. —Die wesentlichste Kompetenz unserer deutschen Parlamente war, wie schon erwähnt, ihre bestimmende Mitwirkung bei dem Zustandekommen von Gesetzen. Auf dem Gebiete der Verwaltung waren es namentlich die budgetrechtlichen Befugnisse der Parlamente, welche diesen einen ausserordentlich starken Einfluss auf die Krone gaben. Von besonderer Bedeutung waren jene Befugnisse in denjenigen Staaten, welche — wie z. B. Preussen — ihr Budgetrecht nach dem Muster des französisch-belgischen, auf dem Boden der Volkssouveränität entstandenen Etatsrecht gestalteten und dadurch den Boden des monarchischen Prinzips unbewusst verliessen, während die übrigen Staaten — so besonders die süddeutschen — auf der Grundlage des altständischen Steuerbewilligungsrechts weiterbauten.[37]) Zu diesen Kompetenzen kam noch die den deutschen Parlamenten überall zustehende Kontrolle der Staatsverwaltung. Sie äusserte sich — wie auch heute noch — namentlich in der Befugnis zur Prüfung der staatlichen Rechnungsnachweisungen, in dem Rechte zur Entgegennahme, Prüfung und Weitergabe von Petitionen an die Regierung, in der Vorbringung von Wünschen, Vorstellungen und Beschwerden, in dem Interpellationsrecht und in der Inanspruchnahme der Ministerverantwortlichkeit.

γγ) Die parlamentarische Monarchie. Man kann mit Fug und Recht darüber zweifelhaft sein, ob es möglich ist, die parlamentarische Monarchie streng juristisch zu erfassen und mit Sicherheit einerseits von der konstitutionellen Monarchie, andererseits von der Demokratie zu unterscheiden. Gleichwohl soll versucht werden, ihre Darstellung wenigstens äusserlich von der der konstitutionellen Monarchie zu trennen und die Momente hervorzuheben, welche eine einigermassen sichere Feststellung ihres Wesens ermöglichen.

Die parlamentarische Monarchie hat mit der konstitutionellen Monarchie und überhaupt mit jeder Einherrschaft das Vorhandensein eines Staatsoberhauptes gemein, dessen Wille als

[35]) Obwohl der Landesherr nicht mehr das Recht hat, in eigener Person zu richten, ist die richterliche Tätigkeit dem Willen des Monarchen doch nicht gänzlich entrückt. (A. M. Jellinek S. 661.) Wenn er auch nicht mehr befehlen kann „ita jus esto", so ist er es doch, der den Befehl gibt „jus esto", der die Richter einsetzt und zur Ausübung ihrer richterlichen Funktionen anhält, und in dessen Namen geurteilt wird.

[36]) So die Schriftsteller der verschiedensten Richtungen, z. B. Jellinek S. 705; Seydel-Piloty, Bayr. Staatsrecht, 3. A. 1913 S. 216.

[37]) Vgl. hierzu u. a. van Calker, Badisches Budgetrecht I, 1901 S. 4; Buchenberger, Finanzpolitik und Staatshaushalt im Grossherzogtum Baden, 1902, S. 5 ff., van Calker, hess. Verfassungsgesetze, 1906, S. 5 ff.

der rechtlich höchste im Staate gilt und von keinem anderen Willen abgeleitet ist. Selbst bei weitestgehender politischer Macht des Parlaments ist die monarchische Staatsform solange gewahrt, als es der Wille des Staatsoberhauptes ist, der alle übrigen Staatsorgane in Tätigkeit setzt und erhält, der das Kabinett und die Beamten ernennt und absetzt und ihre Funktionen bestimmt, der die Gesetzgebungsmaschine in Gang bringt oder still stehen lässt und der jeder Veränderung dieser verfassungsmässigen Ordnung des Staates sein absolutes Veto entgegensetzen kann.[38]) Das, was die parlamentarische Monarchie von der konstitutionellen Monarchie unterscheidet, ist also jedenfalls nicht eine grundsätzliche Verschiedenheit in der rechtlichen Stellung des Monarchen. Das unterscheidende Merkmal liegt vielmehr in etwas anderem, das ist das Bestehen einer organischen Verbindung zwischen der Regierung und der jeweiligen Parlamentsmajorität[39]). Diese Verbindung entsteht dadurch, dass der Monarch verfassungsmässig oder gewohnheitsrechtlich gezwungen ist, sich bei der Bildung der Regierung, d. h. bei der Auswahl der massgebenden Regierungsorgane den Wünschen der Parlamentsmajorität zu unterwerfen. Das Kabinett (Ministerium) ist also in der Regel ein Ausschuss des Parlaments oder richtiger, derjenigen Partei, welche im Parlament den Ausschlag gibt. Sobald die Parlamentsmajorität wechselt, wechseln nach Anordnung des Monarchen die Minister und die Träger aller wichtigeren Staatsämter. Mit anderen Worten: Die Minister müssen das Vertrauen des Parlaments besitzen.

Ausser England, dem Mutterlande des parlamentarischen Regierungssystems, tragen noch eine Reihe anderer europäischer Staaten den Charakter parlamentarischer Monarchien, so namentlich Belgien, Griechenland, Italien und Spanien. Im einzelnen zeigen die Verfassungen dieser Staaten natürlich grosse Verschiedenheiten. Sie lehren uns, dass unter dem Zeichen der monarchischen Herrschaftsform eine unendliche Mannigfaltigkeit der Unterformen besteht, und dass selbst die verfassungsmässige Anerkennung der Volkssouveränität, wie sie z. B. in Belgien erfolgt ist, sich noch mit dem Wesen der Monarchie vereinbaren lässt. Dass in manchen Fällen der Politiker einen Staat unter einer anderen Kategorie einstellen wird als der Jurist, wird sich bei der häufig bestehenden Divergenz der konkreten Machtverhältnisse und der verfassungsrechtlichen Lage der Dinge allerdings niemals vermeiden lassen. —

### B. Die Mehrherrschaft.

**1.** Das Wesen der Mehrherrschaft. Mehrherrschaft, Pleonarchie oder Pleonokratie ist diejenige Herrschaftsform, bei welcher die Staatsgewalt nicht einer einzelnen, sondern einer Mehrzahl von physischen Personen zusteht. Wie gross diese Zahl ist, ob sie zwei oder drei Individuen, ein halbes Dutzend oder mehrere Dutzende von Personen oder die Gesamtheit aller Staatsbürger umfasst, ist dabei begrifflich gleichgültig. Gleichgültig ist auch, auf welche Weise diese Personen zur Herrschaft berufen werden, ob sie die Herrschaft mittelbar oder unmittelbar, durch einen oder durch mehrere Vertreter ausüben, ob sie bestimmten Bevölkerungskreisen angehören müssen, ob sie eine bestimmte Qualifikation nachzuweisen haben oder ob dies nicht der Fall ist. Wesentlich ist dagegen, dass die Bildung des höchsten staatlichen Willens nicht durch einen bloss natürlichen psychologischen Vorgang, sondern stets durch einen vom Rechte geordneten künstlichen Prozess, nämlich durch das verfassungsmässige Zusammenwirken verschiedener Einzelwillen zustande kommt.[40])

**2.** Arten der Mehrherrschaft. Je nach der Zahl, Stellung und Beschaffenheit der höchsten Träger der Staatsgewalt und ihrer berufenen Vertreter unterscheiden wir bei der Mehrherrschaft eine Reihe von Unterformen, von welchen hier folgende hervorgehoben werden:

---

[38]) Bezüglich des letzterwähnten Punktes s. Jellinek, S. 684; a. M. Bernatzik, S. 46 f.

[39]) Vgl. die parlamentarischen Debatten im deutschen Reichstag (stenogr. Protokolle 1881/82 B. 1 S. 87 ff., Bismarck und Hänel); (Sitzg. v. 2. III. 1917 S. 2487 ff. Haussmann) und im preussischen Herrenhaus (Sitzg. v. 9. III. 1917 S. 347 ff. Graf York von Wartenburg). — Bezüglich des englischen und des amerikanischen Parlamentarismus vgl. von Holst, Das Verfassungsrecht der Vereinigten Staaten von Amerika im Lichte des englischen Parlamentarismus, Freiburg 1887; ferner Hatschek, Engl. Staatsrecht, B. I.

[40]) Vgl. hierzu Jellinek, S. 710.

a) Die Aristokratie oder „aristokratische Republik".[41]) Die aristokratische Herrschaftsform besteht darin, dass die Staatsgewalt nicht einem Einzelnen und nicht der Volksgesamtheit, sondern einer grösseren oder kleineren Zahl bevorzugter physischer oder juristischer Personen zusteht.[42]) Auf Grund welcher Eigenschaften diese Personen als Träger der Staatsgewalt berufen erscheinen, ist begrifflich gleichgültig. Naturgemäss wird es stets irgend ein tatsächlicher oder eingebildeter Vorzug sein, der einer bestimmten Personenkategorie zur Herrschaft über die anderen verhilft. Die Hauptrolle spielt hierbei, abgesehen von der Berufung auf einen besonderen göttlichen Auftrag (Theokratie), die Zugehörigkeit zu bestimmten Familien (Geschlechtsaristokratie, Adelaristokratie[43]) oder zu bestimmten Berufskreisen (Militäraristokratie, Priesteraristokratie, Aristokratie der grossen Handelsherrn, Herrschaft der Zünfte), oder der Besitz eines grossen Vermögens (Geldaristokratie, Plutokratie, Timokratie) oder auch der Besitz besonderer Bildung. Endlich kann auch einfach die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Rasse für die Berufung zur Herrschaft entscheidend sein; in diesem Falle fallen allerdings, soferne überhaupt nur die Angehörigen eben dieser bestimmten Rasse zum Staatsvolke gehören, Aristokratie und Demokratie tatsächlich zusammen. In der Regel ist in der Aristokratie ein Aufsteigen aus der Klasse der Beherrschten in die Klasse der Herrschenden rechtlich unmöglich oder doch tatsächlich sehr schwierig. Im einzelnen können die Aristokratien, ebenso wie alle anderen Arten von Mehrherrschaften sehr verschiedenartig organisiert sein. Die wichtigste Unterscheidung ist die in unmittelbare und mittelbare Aristokratien, je nachdem die der Gesamtheit der Bevorrechteten zustehende Staatsherrschaft von jener Gesamtheit selbst oder nur von einem oder mehreren Vertretern jener Gesamtheit ausgeübt wird. Der oder die Vertreter der herrschenden Klasse werden in der Regel von der Gesamtheit der Bevorrechtigten auf bestimmte Dauer oder auf Lebenszeit gewählt. Das Wesen der Aristokratie gestattet vielerlei Unterformen, die die Aristokratie bald der Monarchie bald der Demokratie nahe bringen. Heute ist die Aristokratie nahezu verschwunden. Als historische Staatsindividualitäten, durch deren Betrachtung wir rückschauend ein Bild von der Mannigfaltigkeit der aristokratischen Herrschaftsform gewinnen können, sind besonders anzuführen: Die Polis der Spartiaten; die griechischen Seestädte;[44]) Athen bis etwa zum Jahre 600; Karthago; die altrömische Republik mit ihrer Patrizierherrschaft; die Kastenherrschaft in Indien; Venedig und Genua. Eine Abart der Aristokratie ist die Oligarchie. Sie erscheint, insofern der herrschenden Minderheit die den Trägern der Staatsgewalt in der Aristokratie sonst beigemessenen Vorzüge fehlen, als „Entartung" dieser Herrschaftsform. Der Ausdruck Oligarchie wird aber häufig auch einfach im etymologischen Sinn gebraucht.

b) Die Demokratie oder „demokratische Republik". Die „Demokratie" oder „demokratische Republik" ist diejenige Unterform der Mehrherrschaft, bei der die Staatsgewalt der Gesamtheit der Staatsbürger zukommt. Unter „Staatsbürgern" sind hierbei alle diejenigen Staatsangehörigen zu verstehen, welche sich in dem Genusse der verfassungsmässig für alle Staatsangehörigen unter den gleichen rechtlichen Voraussetzungen zugänglichen politischen Rechte befinden. Der Unterschied zwischen Aristokratie und Demokratie liegt somit auf der Hand: Während die Aristokratie bestimmte Kategorien der Bevölkerung auf Grund des Vorhandenseins irgend welcher persönlicher Eigenschaften — mögen diese nun tatsächlich eine besondere Qualifikation zur Teilnahme an der Regierung bedeuten oder nicht — bevorzugt und unter Ausschluss der übrigen Bevölkerungsklassen zur Regierung beruft, geht die Demokratie von dem Prinzipe der Volkssouveränität und zugleich von dem Gedanken der absoluten politischen Gleichwertigkeit

[41]) Vgl. hierüber im allg. u. a. Schvarcz, Elemente der Politik, S. 80 ff., Bluntschli s. Staatswörterbuch B. I. (1857), S. 332 ff., v. Rotteck i. s. Staats-Lexikon, B. I (1834), S. 675 ff.

[42]) Demnach ist, wie Rehm, St.L., S. 188, im Gegensatz zu der bisherigen Lehre überzeugend ausführt, auch die Zweiherrschaft (Dyarchie, Doppelkönigtum) als Mehrherrschaft und zwar als Aristokratie zu bezeichnen.

[43]) Seydel, Vorträge, S. 23, bezeichnet es mit Recht als verfehlt, Aristokratie und Adelsherrschaft schlechthin zu identifizieren. — Vgl. auch Keller, Patriziat und Geschlechterherrschaft in der Reichsstadt Landau. S. 403 ff.

[44]) Vgl. Rich. Schmidt, II. 1, S. 97 ff.

aller Staatsbürger aus. Hiebei sind allerdings in bezug auf die Abgrenzung des Begriffes „Staatsbürger" grosse Verschiedenheiten möglich. Gewisse Kreise der Staatsbevölkerung sind nach der Natur der Sache von dem Besitze oder doch von der Ausübung der staatsbürgerlichen Rechte und damit von der Teilnahme an der Herrschaft ausgeschlossen, hieher gehören namentlich Kinder und Geisteskranke. Anderen Bestandteilen der Bevölkerung wird unmittelbar durch Gesetz der Zugang zur Herrschaft versagt; so in der antiken Demokratie den Sklaven, in der modernen Demokratie zuweilen den Angehörigen bestimmter Bekenntnisse und namentlich solchen Personen, die sich erst seit kurzer Zeit im Besitze der Staatsangehörigkeit befinden.

Selbstverständlich deckt sich die Zahl der zur Herrschaft berufenen Personen nicht schlechthin mit der Zahl der in Wahrheit herrschenden. Wenngleich in der Demokratie die Herrschaft dem Namen nach von der Gesamtheit aller Staatsbürger geführt wird, ist es doch in Wirklichkeit nicht die Gesamtheit, sondern nur die Mehrheit der Staatsbürger, deren Willen rechtlich und tatsächlich den Staat leitet.[45]) Die Mehrheit? Auch das ist nur bedingt richtig: Sobald sich innerhalb eines demokratisch regierten Staates mehr als zwei Parteien gegenüberstehen, ist es nicht mehr die absolute Mehrheit, sondern die relative Mehrheit, also unter Umständen eine weit unter der Hälfte der Gesamtzahl der Staatsbürger bleibende Zahl von Köpfen, deren Willen als Staatswillen erscheint.

Alle diese Momente führen in praxi zu einer starken Einschränkung der theoretischen Behauptung, dass es in der Demokratie die Gesamtheit des Volkes sei, der die Herrschaft zustehe. Gleichwohl ist daran festzuhalten, dass überall da die demokratische Herrschaftsform besteht, wo jeder Staatsangehörige unter den gleichen Voraussetzungen zur Mitwirkung bei der Bildung des Staatswillens berufen ist. — Innerhalb des Gesamtbegriffes der Demokratie werden eine Reihe von Unterformen unterschieden, von denen besonders die folgenden hervorzuheben sind.

α) Die unmittelbare Demokratie.[46]) Eine solche liegt da vor, wo die Staatsgewalt unmittelbar von der Gesamtheit der zur Herrschaft berufenen Staatsbürger gehandhabt wird. In der Regel tritt die Gesamtheit der Staatsbürger zur Ausübung ihrer Herrschaftsbefugnisse zur Volksversammlung zusammen, die dann formell als Träger der Staatsgewalt erscheint. Indessen kann der Gesamtwille des Volks selbstverständlich auch in anderer Weise als durch die persönliche Stimmabgabe in der Volksversammlung festgestellt werden. In neuerer Zeit geschieht dies namentlich durch das sog. Referendum, d. i. eine auf Begehren einer bestimmten Anzahl von Staatsbürgern (sog. Volksinitiative) vorzunehmende schriftliche Volksabstimmung über Erlass, Abänderung oder Aufhebung von Gesetzen etc.[47]) Der Natur der Sache nach eignet sich die umständliche Vornahme einer Volksabstimmung nur für Ausnahmefälle und auch dann nur für bestimmte Arten von Staatsakten. Dass sich sämtliche staatliche Verwaltungsakte auf eine vorhergehende Volksabstimmung stützen, ist undenkbar und war auch in den griechischen Städtestaaten des Altertums, die regelmässig als geschichtliche Beispiele der unmittelbaren Demokratie angeführt werden, ein Ding der Unmöglichkeit. Wo die unmittelbare Demokratie heute überhaupt noch vorkommt, beschränkt sich die unmittelbare Ausübung der staatlichen Herrschaftsgewalt durch das Volk auf das Gebiet der Gesetzgebung und die Wahl bestimmter Beamter. Zur Ausübung der übrigen staatlichen Funktionen werden vom Volke besondere repräsentative Organe bestellt. In diesem Sinne besteht die unmittelbare Demokratie in einigen schweizerischen Kantonen und Halbkantonen und neuerdings in einer Anzahl von Gliedstaaten der nordamerikanischen Union.

β) Die mittelbare oder repräsentative Demokratie.[48]) Das Wesen der mittelbaren oder repräsentativen Demokratie besteht darin, dass die der Gesamtheit des Volkes zustehende Staatsgewalt nicht unmittelbar vom Gesamtvolke selbst, sondern von bestimmten Organen des Gesamtvolkes ausgeübt wird. Dabei findet, der Idee der Gewaltenteilung entsprechend,

[45]) Vgl. hierüber namentlich Seydel, S. 19.

[46]) Vgl. Jellinek, S. 724 f., Seydel, Vorträge, S. 20 f., Seydel, „Aus dem Staatsrechte der Demokratie", Staatsrechtliche und politische Abhandlungen, N. F. (1902) S 26 ff.

[47]) Vgl. Hilty, Das Referendum im schweizerischen Staatsrecht, Arch. f. öffentl. Recht 1887 S. 167 ff.

[48]) Jellinek, S. 725 ff., Seydel, Vorträge, S. 21 f. (Annalen 1898, S. 485).

in der Regel eine Scheidung in gesetzgebende und vollziehende Gewalt statt. Die erstere wird meistens einer von der Gesamtheit der Staatsbürger gewählten Volksvertretung, die letztere einer einzelnen Person (dem „Präsidenten"), seltener einem Collegium anvertraut. Die Volksvertretung scheidet sich häufig, ähnlich wie in der Monarchie, in zwei Häuser von verschiedenartiger Zusammensetzung, deren übereinstimmende Beschlussfassung für bestimmte Fälle als staatliche Willenserklärung oder als Voraussetzung einer solchen Erklärung gilt. Das Organ der Exekutive hat meistens auch eine gewisse Einwirkung auf die Gesetzgebung. Im einzelnen können die genannten Organe bald mehr, bald weniger Befugnisse haben; begrifflich notwendig ist nur, dass sie ihre Zuständigkeit nicht aus sich selbst heraus, sondern zufolge Übertragung von seiten des Volkes besitzen. Auch die innere und äussere Verfassung jener Organe ist begrifflich insoweit gleichgültig, als sie das Wesen der repräsentativen Demokratie unberührt lässt. Innerhalb des Gesamtrahmens der repräsentativen Demokratie bestehen allerdings ganz erhebliche Verschiedenheiten. Die feineren Unterschiede der zahlreichen Unterarten dieser Herrschaftsform lassen sich in der Tat nur dadurch feststellen, dass man der Forderung Richard Schmidts entsprechend[49]) eine Reihe von Staatscharakteren mit jener Herrschaftsform näher untersucht:

Das klarste Bild von den Einrichtungen einer repräsentativen Demokratie gewinnen wir durch die Betrachtung der französischen Republik, die als Einheitsstaat eine verhältnismässig einfache Organisation zeigt.[50])

Ungeachtet des häufigen Wechsels der Verfassungen ruht die Organisation des französischen Staates seit 1789 unverändert auf dem Prinzip der Volkssouveränität. Alle Organe des Staates, die Abgeordnetenkammer, wie der Senat und der Präsident, führen die ihnen zustehenden Machtbefugnisse auf Verleihung von seiten des Volkes zurück — die Abgeordnetenkammer direkt, die beiden anderen Organe indirekt. Jegliche Macht wird im Namen des Volkes ausgeübt, das demnach als Träger der Staatsgewalt erscheint. Jedoch ist nicht unmittelbar das Volk, sondern seine Vertretung zur Ausübung jener Macht berufen.

Die Verteilung der einzelnen staatlichen Funktionen an die vorgenannten Staatsorgane erfolgte im allgemeinen auf der Grundlage der Montesquieu'schen Gewaltenteilung. Die gesetzgebende Gewalt wird von zwei Versammlungen, der Abgeordnetenkammer (Deputiertenkammer) und dem Senat geübt, deren übereinstimmende Mehrheitsbeschlüsse als Staatswillen gelten. Die erstere geht aus allgemeinen, gleichen und unmittelbaren Wahlen hervor; die Bedingungen der Wahlberechtigung und der Wählbarkeit sind für jeden Franzosen männlichen Geschlechts erfüllbar. Der Senat geht aus indirekten Wahlen hervor, und zwar werden seine Mitglieder von Wahlkollegien der Departements und der Kolonien gewählt, die aus den Deputierten, den General- und Arrondissementsräten und aus besonders bestellten Delegierten der Munizipalräte gebildet sind. Beide Körperschaften haben das Recht der Gesetzesinitiative; jedoch müssen Finanzgesetze zuerst der Deputiertenkammer vorgelegt und von ihr genehmigt werden, ehe sie an den Senat gelangen können. Zu bestimmten Zwecken, namentlich zur Beschlussfassung über Verfassungsänderungen und zur Präsidentenwahl treten beide Kammern zur „Nationalversammlung" zusammen der mit dem Rechte der Verfassungsänderung die höchste Gewalt im Staate anvertraut ist. Dem Volke unmittelbar steht keine rechtliche Einwirkung auf die Beschlüsse der Nationalversammlung zu. Der auf sieben Jahre gewählte Präsident der Republik ist insbesondere das oberste Organ der vollziehenden Gewalt. In dieser Eigenschaft steht ihm namentlich die Ausfertigung und Ausführung der Gesetze, die Ausübung des Begnadigungsrechts, die Ernennung von Zivil- und Militärbeamten, die Verfügung über die bewaffnete Macht und die Wahrung der auswärtigen Beziehungen zu; zur Kriegserklärung bedarf er der vorherigen Zustimmung der beiden Kammern. An gesetzgeberischen Befugnissen hat der Präsident nur einige wenige Zuständigkeiten, so namentlich das Recht der Initiative für gewöhnliche Gesetze und für Verfassungsrevisionsgesetze, beides in

[49]) S. oben Anm. 7.

[50]) Vgl. hierüber im einzelnen Edgar Loening Art. „Staat", im H.W.B. der Staatswissenschaften, 2. A. (1901) B VI., 907 ff., Lebon, Das Verfassungsrecht der französischen Republik, 1909, S. 14 ff. (Öffentl. Recht d. Gegenwart B. VI).

gleicher Weise wie die Kammern, mit der Massgabe, dass diese zu einer Prüfung und weiteren geschäftlichen Behandlung der vorgelegten Entwürfe verpflichtet sind. Alle Regierungsverhandlungen des Präsidenten bedürfen der Gegenzeichnung eines Ministers, der hierfür die Verantwortlichkeit übernimmt. Der Präsident selbst ist unverantwortlich, ausser im Falle des Hochverrats (Verletzung der Gesetze oder der Verfassung und Verrat des Staates an ein fremdes Land), in welchem Fall die Deputiertenkammer die Anklage zu führen und der Senat das Urteil zu sprechen hat. Die Verantwortlichkeit der Minister findet ihr notwendiges Korrelat in deren Unabhängigkeit, einerseits gegenüber dem Präsidenten, andererseits gegenüber den Kammern. Die Minister können sich jedem Versuche einer zwangsweisen Beeinflussung durch die Demission entziehen. Eine solche Demission kann aber auch von der Parlamentsmehrheit erzwungen werden mit der regelmässigen Folge, dass der vom Präsidenten neu zu ernennende Minister der Parlamentsmajorität angehören muss. Es herrscht also das parlamentarische Regierungssystem.

Wesentlich komplizierter als bei der französischen Republik gestaltet sich das Bild der repräsentativen Demokratie in zusammengesetzten Staaten, wie es das Deutsche Reich und die Vereinigten Staaten von Amerika sind.

Die nordamerikanische Union bietet die erste praktische Lösung der beiden, staatsrechtlich und politisch gleich schwierigen, Probleme der „Herstellung einer Demokratie für ein grosses Volk und Gebiet" und der „Schaffung eines starken Gemeinwesens in der Form des Bundes".[51]) Als Träger der Staatsgewalt erscheint nach den Eingangsworten der amerikanischen Verfassung von 1787 „the People of the United States", das ist die gesamte Bevölkerung sämtlicher Gliedstaaten. Die Gliedstaaten haben jeder für sich ebenfalls wieder die demokratische Herrschaftsform, so dass die Gesamtverfassung durchaus dem Gedanken Montesquieu's Rechnung trägt: „Der Bundesstaat soll aus Staaten von derselben Natur, namentlich aus Republiken bestehen".[52]) Auch in bezug auf die Verteilung der staatlichen Gewalten folgt die Verfassung der Union der Lehre Montesquieu's. Die gesetzgebende Gewalt ruht in der Hand des Kongresses, der aus dem Hause der Repräsentanten und dem Senate besteht.[53]) Die Mitglieder des Repräsentantenhauses werden staatenweise nach näherer Vorschrift der einzelstaatlichen Gesetzgebung je auf zwei Jahre vom Volke gewählt. Der Senat besteht aus je zwei Senatoren aus jedem Gliedstaat, die von der gesetzgebenden Versammlung des betreffenden Staates je auf sechs Jahre gewählt werden, ohne jedoch hierdurch etwa die Eigenschaft von Delegataren ihres Staates zu erhalten. Jeder Senator hat eine Stimme und ist von jedweder Weisung unabhängig. Die Wählbarkeit zum Senat ist an bestimmte, für jeden Staatsangehörigen erfüllbare Bedingungen geknüpft. Präsident des Senats ist der Vizepräsident der U. S. Der Senat hat, abgesehen von dem Recht der Mitwirkung bei der Gesetzgebung, insbesondere die ausschliessliche Befugnis, bei politischen Anklagen des Repräsentantenhauses das Urteil zu fällen; bei Anklagen gegen den Präsidenten führt der Präsident des obersten Bundesgerichts den Vorsitz. Die vollziehende Gewalt steht im wesentlichen dem Präsidenten der Union zu, der ebenso wie der eventuell an seine Stelle tretende Vizepräsident in direkter Wahl auf je vier Jahre gewählt wird. Die Wahl geschieht durch Wahlmänner, welche in jedem Staate in der gleichen Zahl, wie jeder Staat Mitglieder zum Senat und zum Repräsentantenhause stellt, nach Landesrecht gewählt werden. Der Präsident ist oberster Befehlshaber der Land- und Seestreitkräfte der Union, hat vorbehaltlich der verfassungsmässigen Mitwirkung des Senats das Recht, Verträge mit anderen Staaten zu schliessen und die Mehrzahl der Beamten zu ernennen, sorgt für den ordnungsgemässen Vollzug der Gesetze, gibt dem Kongress von Zeit zu Zeit über die Lage der Union Auskunft (Botschaften) und hat für bestimmte Fälle die Befugnis der Zusammenberufung und der Vertagung der beiden Häuser des Kongresses.

[51]) Vgl. hieher und zum folgenden Seydel, Verfassung und Verfassungsgeschichte der Vereinigten Staaten von Amerika, Abhandlgn., S. 32 ff., ferner Otto Mayer, Republikanischer und monarchischer Bundesstaat; Arch. f. öff. R. XVIII, S. 337 ff. (bes. S. 350 ff).

[52]) Vgl. Montesquieu, der Geist der Gesetze, hgg. v. Ellissen, 1843, 9. Buch, 2. Kap.

[53]) Vgl. im einzelnen Rentner, Die Verfassung f. d. Ver. Staaten von Amerika, 1901, S. 51 ff., v. Holst a. a. O., S. 14 ff. Thomann, Kritische Vergleichung der Bundesexekutivgewalten im Deutschen Reiche und in den Vereinigten Staaten von Amerika, Giessener Doktordissertation 1912.

Das Recht der Kriegserklärung steht ausschliesslich dem Kongresse zu. Der Einfluss des Präsidenten auf die Gesetzgebung beschränkt sich auf ein suspensives Veto, dessen Wirksamkeit durch qualifizierte Mehrheitsbeschlüsse beider Häuser aufgehoben werden kann, und auf die Befugnis, in der Form von Botschaften, den Erlass von Gesetzen anzuregen. Die eigentliche Gesetzesinitiative steht ausschliesslich den beiden Häusern des Kongresses zu.

Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919 versetzte Deutschland in die Reihe der demokratischen Republiken, der seit der Novemberrevolution von 1918 auch die bisher monarchischen deutschen Gliedstaaten angehören; den letzteren ist ausdrücklich eine „freistaatliche Verfassung" vorgeschrieben (Art. 17). Im einzelnen zeigt Deutschland gegenüber anderen grossen Republiken tiefgehende Unterschiede, die sich abgesehen von seinem bundesstaatlichen Charakter namentlich aus der monarchischen Vergangenheit seiner Einzelländer erklären. Die Staatsgewalt geht vom „Volke" aus und wird nach der vom „Volke" geschaffenen Verfassung durch „die Organe des Reichs" ausgeübt (Art. 1, Eingangsworte, Art. 5). Als Reichsorgane fungieren auf dem Gebiete der Reichsgesetzgebung die „Reichsregierung", d. i. Reichskanzler und Reichsminister (Art. 52), der Reichstag und der Reichsrat, auf dem Gebiete des Vollzugs — soweit dieser nicht den Einzelstaaten zusteht — ausser den Vorgenannten der Reichspräsident und die übrigen Reichsbehörden, auf dem Gebiete der Rechtspflege — soweit diese nicht den Einzelstaaten zusteht — die unabhängigen Gerichte des Reiches. Der mit siebenjähriger Amtsdauer „vom ganzen deutschen Volke" gewählte, auf Antrag des Reichstags durch Volksabstimmung absetzbare, Reichspräsident hat namentlich das Recht der völkerrechtlichen Vertretung des Reiches (vorbehaltlich der Sondervorschriften zu Gunsten des Reichstags in bezug auf Kriegserklärung, Friedensschluss und Staatsverträge), ferner den militärischen Oberbefehl, das Exekutionsrecht gegenüber säumigen Einzelstaaten, bestimmte Ausnahme-Zwangsbefugnisse im Interesse der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, das Recht zur Ernennung und Entlassung der Reichsbeamten, und endlich das Begnadigungsrecht (Art. 43—51). Alle seine Anordnungen bedürfen der verantwortlichen Gegenzeichnung durch den Reichskanzler oder den zuständigen Reichsminister. Der Reichsrat dient der Vertretung der deutschen Länder bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Reichs und besteht unter Vorsitz eines Mitgliedes der Reichsregierung aus Mitgliedern der einzelstaatlichen Regierungen. Die Länder sind berechtigt, so viele Vertreter in den Reichsrat zu entsenden, wie sie Stimmen führen, d. h. je eine für jede Million Einwohner, mindestens aber eine Stimme (Art. 61 ff.). Der Reichsrat hat das Recht der Gesetzesinitiative und der — unter bestimmten Voraussetzungen allerdings entbehrlichen — „Zustimmung" zur Einbringung von Gesetzesvorlagen der Reichsregierung, ferner das Recht des Einspruchs gegen die vom Reichstag beschlossenen Gesetze mit vorübergehender suspensiver Wirkung (Art. 63 ff). Auf dem Gebiete der Verwaltung steht dem Reichsrat eine gewisse Kontrollbefugnis zu (Art. 67). Der Reichstag besteht aus den Abgeordneten des deutschen Volkes, welche in allgemeiner, gleicher, unmittelbarer und geheimer Wahl von den über zwanzig Jahre alten Reichsangehörigen männlichen und weiblichen Geschlechts nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt werden. Das Gesetzgebungsrecht des Reichstags schliesst unbeschadet der oben erwähnten Befugnisse des Reichsrats sowohl das Recht der Gesetzesinitiative und der Beschlussfassung über den Gesetzesinhalt als auch das Sanktionsrecht in sich; unter bestimmten Voraussetzungen hat aber über die Beschlüsse des Reichstags ein Volksentscheid stattzufinden (Art. 68 ff, 76). Der massgebende Einfluss des Reichstags auf dem Gebiete des Vollzugs beruht namentlich auf der Bestimmung, dass der Reichskanzler und die Reichsminister zu ihrer Amtsführung des Vertrauens des Reichstags bedürfen und auf dessen ausdrückliches Misstrauensvotum hin ihren Rücktritt nehmen müssen (Art. 54). Im übrigen ist die gesamte Verwaltungstätigkeit der Reichsbehörden abgesehen von dem Recht der Ministeranklage (Art. 50) nicht nur durch die dem Reichstage zustehende alljährliche Genehmigung des Staatshaushalts und durch das Recht der Rechnungsprüfung (Art. 85, 86), sondern besonders auch noch durch die weitgehenden Zuständigkeiten der parlamentarischen „Ausschüsse" (ausserordentliche sog. „Untersuchungsausschüsse" und zwei ständige Ausschüsse „für auswärtige Angelegenheiten" und „zur Wahrung der Rechte der Volksvertretung gegenüber der Reichsregierung für die Zeit ausserhalb der Tagung und nach Beendigung einer

Wahlperiode") (Art. 34, 35) einer genauen Kontrolle unterworfen. Die neue Reichsverfassung trägt somit nicht nur den bisher üblichen Forderungen des parlamentarischen Regierungssystems in vollem Masse Rechnung, sondern sie gibt gleichzeitig einerseits dem Reichstag selbst, andererseits unmittelbar dem deutschen Volk einen denkbar grossen Einfluss auf die Führung der Regierungsgeschäfte.[54]) —

# 13. Abschnitt.

# Volkssouveränität und Freiheitskämpfe.

Von Dr. **Fritz Stier-Somlo,**

o. Professor des öffentlichen Rechtes und der Politik an der Universität Köln.

**Literatur:**

von Bezold, Die Lehre von der Volkssouveränität während des Mittelalters, in Sybels Zeitschrift Band 36 S. 325 ff. — O. Gierke, Das deutsche Genossenschaftsrecht, Band 3 (1881), S. 24, 26, 61, 555, 569—579, 571, 572, 610, 612. — Derselbe, Johannes Althusius und die Entwicklung der naturrechtlichen Staatstheorien 1880. — Murhard, Die Volkssouveränität im Gegensatz zur Legitimität 1832. — H. Rehm, Geschichte der Staatsrechtswissenschaft 1896, S. 147, 150, 162, 165, 177 ff, 184, 185 ff., 187, 211, 216, 236, 257 ff. — Koch, Beiträge zur Geschichte der politischen Ideen, Band 1 und 2, 1892/96. — Hanke, Bodin, Eine Studie über den Begriff der Souveränität 1894. — Landmann, Der Souveränitätsbegriff bei den französischen Theoretikern 1896. — Haymann, Der Begriff der volonté général als Fundament der Rousseauschen Lehre von der Souveränität des Volkes 1897. — Dock, Der Souveränitätsbegriff von Bodin bis zu Friedrich dem Grossen 1897. — Gooch, English democratic Ideas in the 17 th century. Cambridge 1898. — Haymann, Jean Jacques Rousseaus Sozialphilosophie 1898. — Liepmann, Die Rechtsphilosophie des J. J. Rousseau 1898. — Dock, Revolution und Restauration über die Souveränität 1900. — Redslob, Die Staatstheorien der französischen Nationalversammlung von 1789. (1912) S. 46—74. — Derselbe, Die parlamentarische Regierung 1918, S. 99, 117. — Georg Jellinek, Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl., 1914, S. 217, 456 ff., 466, 517, 523 ff., 529, 570, 601, 674, 707. — Derselbe, Die Erklärung der Menschen und Bürgerrechte, 3. Aufl. 1919. — Weitere Literatur im Texte.

I. Die Lehre von der Volkssouveränität ist nur in geschichtlicher Entwicklung voll zu erfassen und nur durch Berücksichtigung der Lehre von der Staats- und Fürstensouveränität ganz zu erhellen. Was jene betrifft, so muss hier freilich verzichtet werden auf eine Zurückverfolgung des Gedankens der Volkssouveränität in die Zeiten und Welten des Orients, aber auch des Okzidents, soweit es sich um andere Staatsgebilde handelt als das republikanische und kaiserliche Rom. Doch ist diese Beschränkung zulässig, weil erst von dort her die das deutsche Mittelalter, die Neuzeit und teilweise auch die unmittelbare Gegenwart bestimmenden staatspolitischen Vorstellungen, aber auch die die übrigen Länder der Kulturwelt beeinflussenden Denkweisen stammen, die dann, mannigfach abgewandelt und neu geformt, das Verhältnis von Volk und Staat, Volk und Monarch, Kaiser und Papst, nicht zuletzt von monarchischer und republikanischer Staatsform und Verfassung beeindruckten. Was aber die Staats- und Fürstensouveränität angeht, so ist ihr begriffliches Aufkommen und ihr historisch politischer Ablauf an derjenigen Zeitenwende zu berücksichtigen, an der sie sich mit dem aufgekommenen Begriff der Volkssouveränität berührt.

1. Das römische Altertum war in seinen republikanischen Perioden davon durchdrungen, dass der Staat allein durch die Volksversammlung aller Bürger vertreten wird und in unmittelbarer Demokratie auswirkt; dass das Volk die Souveränität besitzt. Hierbei war es freilich häufiger

[54]) Vgl. über moderne Demokratie namentlich noch A. Merkel, Fragmente zur sozialwissenschaft, hgg. von R. Merkel, 1898, S. 232 ff.; Stampfer, Grundbegriffe der Politik, 1910, S. 73 ff.; Hasbach, Die moderne Demokratie, 1912; Richard Schmidt, Die Grundlinien des deutschen Staatswesens, 1919, S. 153 ff.; Stier-Somlo, Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. VIII. 1919 (Ein systematischer Ueberblick), 1919.

als der Inhaber der wichtigsten, nämlich der gesetzgebenden Gewalt, denn als der gesamten Staatsgewalt gedacht; zum hellen und dauernden Bewusstsein, Quelle aller Staatsgewalt, aller Macht, allen öffentlichen Handelns zu sein, ist es erst spät erwacht, um dann freilich diesen Gedanken mit eiserner Standhaftigkeit auch dann festzuhalten, als die tatsächlichen Verhältnisse seiner spotteten. Noch unter den Kaisern Antoninus Pius und Severus galt das Dogma, dass das Volk als Subjekt der Souveränität, die kaiserliche Gewalt als deren Ausübung, kraft Übertragung der Volksgewalt, zu gelten habe. Alle späteren Zeiten sind von diesen geistigen Grundeinstellungen abhängig, mögen sich auch sowohl die Verhältnisse wie die Anwendungsfälle der Lehrmeinung wesentlich geändert haben. So kämpften in der Zeit des Gregorianischen Kirchenstreits, während dessen die antiken Theorien für und gegen den Papst ausgenutzt wurden, zwei Auffassungen miteinander, von denen die eine den Kaiser nicht als Nachfolger, sondern als Stellvertreter des römischen Volkes ansah „entsprechend den praktisch-politischen Anschauungen der demokratisch gesinnten, nach Selbständigkeit strebenden Bevölkerung Roms und der norditalienischen Städte", während die andere, unter der Führung des Irnerius, aus praktisch-politischem Interesse umgekehrt den Kaiser als den Nachfolger der römischen Staatsgemeinschaft im Besitze des Imperium betrachtet wissen wollte, der seine Gewalt nur vom Volke, der Papst dagegen von Gott habe.

2. Der Mönch Manegold von Lauterbach gab der Volkssouveränität (Lib. de lite, etwa 1085) zuerst eine staatsrechtliche, durch Gedanken der Vasallität und Feudalität stark bestimmte Prägung. Die Königswürde sei nicht eine Einrichtung der Natur d. h. Gottes, sondern ein lediglich vom Volk errichtetes Amt. Der König herrscht auf Grund eines Vertrages, dem gemäss er dem Volke Treue und Schutz vor Tyrannei d. h. vor ungerechter Ausübung der Herrschaft, das Volk ihm Treue und Ehrerbietung verspricht. Manegold hält das Volk für berechtigt, den Fürsten abzusetzen, wenn er, statt es gegen Tyrannei zu schützen, sich dieser schuldig macht. Die Vertragstheorie, die bis auf Protagoras und die Sophisten zurückzuverfolgen, von Bibel und römischem Recht, von den Erscheinungen der vertragsmässigen Lehnsverhältnisse und der Wahlfürstentümer beeinflusst ist, findet in Manegold einen Vertreter, der die enge Verbindung, in der sie mit der Lehre von der Volkssouveränität steht (G. Jellinek), frühzeitig deutlich macht.

3. Die Kraft und Bestimmtheit, mit der die Volkssouveränität in der politischen Literatur des 14. und 15. Jahrhunderts als herrschende Grundmeinung sich durchsetzen will, hat verschiedene Erklärungen gefunden. Man sieht darin auf der einen Seite ein Aufbegehren gegen den Absolutismus der Monarchie (O. Gierke), auf der anderen Seite will man in der Betonung der Volkssouveränität eine Folge sehen des Charakters des Deutschen Reiches als einer Wahlmonarchie, die durch den öfteren Wechsel der Königsgeschlechter im 12. und 13. Jahrhundert deutlich hervortritt, während der Widerstand gegen den Absolutismus erst für den Beginn der Neuzeit für zutreffend erachtet wird, weil die Lehre von der Volkssouveränität dem fürstlichen Absolutismus gegenübergestellt wird (Rehm). Die beiden Deutungen lassen sich vielleicht vereinigen, wenn man sowohl „die häufige Erscheinung des Wahlfürstentums, namentlich die Bestellung des geistlichen und weltlichen Hauptes der Christenheit durch Wahl" als auch die zeitlich früher als in dem zweiten Erklärungsversuch wirksame Gegnerschaft zum Absolutismus in Rechnung zieht. In der hier fraglichen Zeit ist der Gedankenkreis der römischen Staatsphilosophie und der römischen Rechtswissenschaft noch durchaus lebendig und vielfach Gegenstand geistig gebundener Nachahmung. Aber es ist doch auch eine kirchlich bestimmte Welt, die sich nur antiker Autoritäten bedient. So gelangt man, sich stützend auf Cicero und Aristoteles, zu einer Ansicht von der nur mittelbaren göttlichen Einsetzung des Kaisers, während er seine unmittelbare Stellung vom Volk erhalte. Schon Thomas von Aquin führte die Stellung des Monarchen auf die Macht des Volkes zurück, gestattet aber, wenn er sich in der Regierung nicht treu erweise, die Auflösung des Vertrages durch die Untertanen. Ja er vertritt die Auffassung, dass das Verhältnis von Fürst und Volk rechtlich auf einseitigem Akte des Volkes beruhe. Auch Marsilius von Padua knüpft an Aristoteles an. Der erste Gesetzgeber sei das Volk, die zweiten Gesetzgeber können nur auf Ermächtigung des ersten Gesetzgebers Vorschriften erlassen; daher komme nur dem Volke ein eigenes Recht zur Gesetzgebung zu. Die Gemeinschaft der Bürger oder eines wertvollen Teiles derselben gebe die besten Gesetze; darum sei nur das Volk rechtlich der erste Gesetzgeber. Wenig beweiskräftig

hat diese Auffassung doch lang nachgewirkt; die gesetzgebende Gewalt als die wichtigste, gibt die geeignetste Handhabe zur Ausübung der Volkssouveränität; immerhin ist nicht diese, sondern nur eine der staatlichen Funktionen dem Volke durch Marsilius zugesprochen.

Nikolaus von Cues ist viel kühner, indem er aus der allen Menschen gleichen natürlichen Freiheit und Macht, die zur freiwilligen Unterwerfung des Willens, zur Abhängigkeit des Kaisers vom Volkswillen und einem Vertragsverhältnis der Bürger untereinander führt, die Volksherrschaft als Vernunftnotwendigkeit ableitet. Aber auch ihm wie allen seinen Vorgängern fehlt die letzte Folgerung, nicht nur die Gesetzgebung ausübende höchste Gewalt, sondern das Volk unmittelbar als Souverän anzusehen; auch er fasst jene Gewalt nicht mit der rechtsprechenden und verwaltenden zu einer Einheit zusammen, um dadurch den Kernsatz moderner demokratischer Verfassung zu gewinnen.

4. Die allermeisten der wissenschaftlichen Staatstheoretiker waren nicht nur Glieder, sondern Geistliche der katholischen Kirche; deren aristokratischer Charakter erklärt es zur Genüge, dass der Einfluss von Religion und Kirche auf den demokratischen Grundgedanken des Staates bis zur Reformation ganz gering war. Selbst der Gedanke des Manegold war mehr konstruktiv als empirisch gewonnen.[1]) Untrennbar von der demokratischen Ideenwelt ist die Lehre vom Widerstandsrecht, das sich als Folge der Volkssouveränität erkennen lässt und eine grosse Rolle im Dualismus von Volk und Herrscher spielt.[2]) Luther, bei dem das Widerstandsrecht in mancherlei Richtungen bedeutungsvoll wird,[3]) erklärt in dem Gutachten, das er 1539 zusammen mit Jonas Bucer und Melanchthon abgab: Der Kaiser stehe, wenn er ausser seinem Amte unrechte Gewalt vornehme, einem Privaten gleich; öffentliche Verletzung hebe alle Pflichten zwischen Untertanen und Oberherren auf Grund des Naturrechts auf. Die auf Vertrag begründete Herrschaft besitze der Kaiser nur da, wo er die Verfassung halte. Setze er sich darüber hinweg, wolle er die gewährleisteten Freiheiten der Fürsten zertreten, so werde er zum Tyrannen, demgegenüber die Fürsten zum Widerstande berechtigt und durch ihren Eid verpflichtet seien. Aber das Widerstandsrecht dürfe nur bis zur Absetzung des Kaisers gehen, einen Tyrannenmord hat Luther nicht anerkannt. Auch Calvin hat 1559 den Landständen das Recht des Widerstandes zugestanden. Wichtiger ist, was Fehr (a. a. O. S. 18 ff.) jüngst ausführte: Die von Calvin geschaffene Genfer Kirchenverfassung, das eigene Kirchenideal eroberte einen Teil der Welt. Die Idee von der Zuchtgewalt des Konsistoriums gegen pflichtvergessene Mitglieder der Gemeinde führte zu der Vorstellung, dem pflichtvergessenen Herrscher Widerstand leisten zu müssen. Vielleicht hat Troeltsch,[4]) wie neuerdings angenommen wird, mit seiner Hervorhebung von Calvins Ruf an das Volk die Lehre von der Volkssouveränität bei diesem überschätzt; jedenfalls aber haben Calvins Gedanken in der Richtung demokratischer Entwicklung gewirkt.

Das gilt vor allem für die calvinistischen sog. Monarchomachen (Fürstenbekämpfer).[5]) Ihr geistiges Rüstzeug ist dem Naturrecht, der Volkssouveränität und der Vorstellung des staaten-

[1]) Kern, Gottesgnadentum und Widerstandsrecht im früheren Mittelalter, 1915, S. 256 f., Fehr, Das Widerstandsrecht, Sonderabdruck aus den „Mitteilungen des Instituts für österreichische Geschichtsforschung" 38. Band (1918) Heft 1, S. 10 f.

[2]) S. Kurt Wolzendorff, Staatsrecht und Naturrecht in der Lehre vom Widerstandsrecht des Volkes gegen rechtswidrige Ausübung der Staatsgewalt 1916.

[3]) Kern, Luther und das Widerstandsrecht in der Zeitschrift für Rechtsgeschichte Band 37, Kanon. Abt. VI, S. 332, 334, 337; Karl Müller, Luthers Äusserungen über das Recht des bewaffneten Widerstandes gegen den Kaiser. Sitzungsbericht der k. bayr. Akademie der Wissenschaften. Philosophisch-phil. und hist. Klasse, Jahrgang 1915. 8. Abh. Vorgelegt am 6. November 1915, Franz'scher Verlag 1915; S. 10, 20, 23 f., 40, 54, 60, 64, 70, 77 f., 80, 82; Wolzendorff, a. a. O. S. 184 ff., 196; Gierke, Johannes Althusius, 2. Aufl., S. 149, Anm. 80; Fehr, a. a. O. S. 20—23.

[4]) Troeltsch, Die Soziallehren der christlichen Kirchen und Gruppen I 671 ff., 683 ff.

[5]) „Auf Calvin fussen", schreibt Fehr a. a. O. S. 16, „Beza in der berühmten Schrift De jure magistratum in subditos (durch Cartier [Bulletin de la Société d' histoire et d'archéologie de Génève II 187—206] Beza zugewiesen), Hotmann, als der erste eigentliche Monarchomache bezeichnet in seiner Franco Gallia (1573), Phillippe du Plessis-Mornay in seinen Vindiciae contra Tyrannos (1574) und andere Schriftsteller, welche in den Literaturkreis der sog. calvinistischen Monarchomachen gehören." Erwähnt sei noch Marius Sala-

gründenden Vertrages entnommen. Der Inhalt der politisch-demokratischen Bewegung war damals der „Monarchenkampf". Zu den protestantischen Schriftstellern treten unter Heinrichs III. letzten Regierungsjahren und unter Heinrich IV. auch die Katholiken, wie der Jesuit Mariana.[6]) Er wie Bellarmin bezeichnen das Volk als ursprünglichen Träger der Staatsgewalt; aber sie konstruieren schon den Verzicht auf die Souveränität durch die Wahl des obersten Staatsorgans, meist also des Monarchen. Gegen die Monarchen trat unter anderem Barclay[7]) auf, aber das positive Widerstandsrecht leugnet auch er nicht. Erwähnenswert sind auch Buchanan,[8]) der auf dem Boden der unmittelbaren Demokratie stand, und Knox, der „interessant ist wegen der Zusammensetzung seiner Lehre aus scholastischen, lutherischen und calvinistischen Gedankengängen."[9]) Feuardent anerkennt über das ständische Widerstandsrecht hinaus ein allgemeines Revolutionsrecht, insbesondere dann, wenn der Herrscher sich des Mordes oder der Abkehr von der Kirche schuldig macht, auch gesteht er dem einzelnen das Recht auf Tyrannenmord zu, ebenso auch der Jesuit Suarez 1614.[10])

Die Monarchomachen und ihre Gegner haben dem Grundproblem der Volkssouveränität scharf ins Antlitz gesehen. „Die Frage nach den Grenzen der Fürstengewalt war aufgeworfen, vor Glauben und Gewissen der Untertanen wurden schützende Schranken gestellt. Die religiöse Frage setzt sich in eine politische um, und aus der Frage nach der Gehorsamspflicht der Untertanen wird eine Frage nach der Fürstenmacht überhaupt. Mit der Annahme der Volkssouveränität ergaben sich alle fürstenfeindlichen Konsequenzen mit logischer Notwendigkeit: das Recht des Volkes, jede beliebige Staatsform zu wählen, bei dem Erlasse der Gesetze mindestens mitzuwirken usw."[11]) Die Lehre vom Gesellschaftsvertrage verdankt ihre Ausbildung neben den Ansätzen in der antiken Welt, insbesondere bei Aristoteles, der Kirche. Die Menschen hätten in einem natürlichen Urzustande der Vereinzelung gelebt; infolge ihres Triebes zur Vergesellschaftung und der Mahnung der Bibel, es sei nicht gut, wenn der Mensch allein sei, seien sie in einen gesellschaftlichen Zustand gelangt. Die Vertragstheorie nahm bei den Monarchomachen die Form der Herrschaftstheorie an, aus der sie eine gegenseitige Verpflichtung von Volk und Herrscher und dessen Verantwortlichkeit ableiteten. In Folgerung der Vertragslehre gaben die Monarchenbekämpfer dem Willen des Volkes den breitesten Spielraum hinsichtlich der Wahl in der Person des Herrschers, Bestimmung der Schranken, die das Recht des Gewählten umgeben. Nur so weit, als der Volkswille es zulässt, geht das Recht des Monarchen: kein Recht, das nicht im Volke seine Quelle hat. Klarer konnte der Grundsatz der Volkssouveränität nicht ausgesprochen sein, als durch den Satz von Buchanan: nicht nach seinem Belieben kann der König Rechte üben, sondern nur soweit das Volk sie ihm gibt.[12])

---

monius, Patritius Romanus: De principatu Libri VI (1578); Stephanus Junius Brutus (Hubert Languet): Vindiciae contra Tyrannos (1579); Guilelmus Rossaeus, De justa Reipublicae Christianae in Reges impios et haerethicos auctoritate (1590); Boucher, De justa Henrici III abdicatione e Francorum Regno Libri IV (1591); Lambertus Danaeus, Politices Christianae libri VII (1596).

[6]) Juan Mariana, De rege ac regis institutione (1599).

[7]) Barclay, De regno et regali postetate etc. 1600.

[8]) Georges Buchanan, De jure regni apud Scotos 1579.

[9]) Wolzendorff, a. a. O. S. 193. — Troeltsch, a. a. O. S. 690.

[10]) Wolzendorff, a. a. O. S. 197. — Hasbach, Demokratie, 1912, S. 5, erwähnt noch in England Poynet und Goodman.

[11]) Vgl. Treumann, Die Monarchomachen. Eine Darstellung der revolutionären Staatslehren des XVI. Jahrhunderts (Staats- und völkerrechtliche Abhandlungen, herausgegeben von G. Jellinek und G. Meyer) Band 1 (1895), S. 15 ff. — Mély, Les Publicistes de la Reforme, 1903. — Gooch, The History of English Democratic Ideas in the 17 th century (1898), S. 34 f., 43 f., 65 f.

[12]) Treumann, a. a. O. S. 49 ff., 53 ff., 60 ff., der dann noch ausführt, dass auch das Volk nicht allmächtig, sondern seine Schranken in dem Rechte des Herrschers fände, mit scharfer Betonung, dass die Lehre vom Widerstandsrecht teils positivrechtlich, teils rein rationalistisch gewonnen und ausgebaut worden ist; Gierke, Althusius, S. 99 ff., 329, 335. — Wolzendorff, a. a. O. S. 198 ff., 209, 224 ff., 247.

Die Lehre vom Widerstandsrecht der Monarchomachen erreicht mit Johannes Althusius ihren Gipfel.[13]) Der höchste Magistrat ist vom Volk bestellt, der Rechtstitel der Herrscherstellung ist immer ein persönlicher Auftrag, ein Vertrag wie ein Mandat. Der Herrscher ist immer geringer als das Volk, er ist absetzbar. Das oberste Staatsorgan, die Volksversammlung, besteht aus der Gesamtheit der Staatsbürger; sie wird mit dem Staatsvolk, der Gesamtheit der Staatsangehörigen gleichgesetzt. „Die Gesamtheit der Staatsbürger erscheint in der Demokratie nicht nur als Träger, sondern auch als Subjekt der Staatsgewalt."[14])

II. Als Gegner der Monarchomachen trat Bodin auf, der bedeutendste Theoretiker der Lehre von der Souveränität. Sein Werk: Les six livres et La Republique erschien 1577, und ein Jahr darauf hat der schon erwähnte englische Bischof Poynet in seiner Abhandlung von der politischen Gewalt die Ansicht von der Souveränität des Volkes vertreten. Es ist hier die eingangs dieser Abhandlung angedeutete geschichtliche Verflechtung von der Staats- und der Fürstensouveränität mit der Volkssouveränität unverkennbar. Die mittelalterliche Auffassung schrieb die Souveränität denjenigen Staaten und Städten zu, die keinen Höheren über sich anerkannten. Superior ist gleichbedeutend mit dem französischen sovrain und dem italienischen soverano, die beide von superanus, über anderen stehend, abgeleitet sind. Die moderne Auffassung von der Souveränität beginnt schon bei Aeneas Sylvius in seinem Kaiser Friedrich III. gewidmeten Buch vom Ursprung der Autorität des Kaisertums. Das massgebende Kennzeichen für das letztere erscheint ihm das summum imperium, die summa oder suprema potestas. Der Kaiser hat summa, die Könige und Fürsten haben nur magna potestas. Aeneas Sylvius nimmt diese kaiserliche Gewalt nur dann als vorhanden an, wenn sie dauernd frei vom Gesetze ist. Er sieht in ihr nicht ein eigenes Recht des Kaisers, sondern ein solches des Reiches als einer selbständigen Persönlichkeit, das dem Kaiser nur zur Ausübung zusteht. Die aus dem Begriffe der höchsten Gewalt fliessenden Folgerungen der Unbeschränkbarkeit, Unteilbarkeit und Unveräusserlichkeit der Reichsgewalt sind aber nicht mit voller Deutlichkeit gezogen.[15])

Bodin führt die geistige Entwicklungsreihe weiter.[16]) Für ihn ist der Staat die gerechte, mit nach aussen und innen höchster und unabhängiger Gewalt ausgerüstete Herrschaft über eine Vielheit von Haushaltungen und der ihnen gemeinsamen Güter oder „die durch eine höchste Gewalt und durch Gerechtigkeit regierte Vereinigung mehrerer Familien unter Vorhandensein eines von dem Familien- und Privateigentum getrennten öffentlichen (Staats-) Vermögens (Rehm). Bodin zieht die Folgerung aus einer langen Reihe von geschichtlichen Vorgängen und politischen Erwägungen. Die Autokratie des Aristoteles war die Grundbedingung zur Erfüllung des als Endzweck gesetzten vollkommenen Lebens, nicht bedeutete sie Souveränität. In Rom stand die höchste Gewalt dem Volke, später dem Kaiser zu. Aber die Frage, ob der Staat als solcher eine selbständige, unabhängige Lebenserscheinung ist, wurde ebensowenig wie im griechischen Altertum zum geistigen Problem, weil es in Ermangelung gegensätzlicher, gleich starker Mächte als Selbstverständlichkeit galt. Der moderne Staat dagegen hatte mit der Kirche, dem römischen Reiche deutscher Nation, mit den grossen Lebensträgern und den ständischen Körperschaften zu kämpfen. Zunächst mit dem Erfolge, dass alle jene Gewalten den Staat nicht mehr zu beengen, zu bedrücken, zu beherrschen vermochten; ihm allein wird die höchste Gewalt zugewiesen. Aus dieser negativen Sphäre der Freiheit von andern erhob sich der moderne Staat in die positive Sphäre der höchsten, unbeschränkten und unbeschränkbaren Macht. Indem Bodinus diese in Frankreich erreichte Stufe gleichsam dogmatisierte, verwob er Staats- und Fürstensouveränität zu einer auf lange Zeit unheilvoll verbundenen Gemeinschaft, — eine historisch unentrinnbare Verquickung, wenn man bedenkt, dass der Monarch als die Leib gewordene Personifizierung des Staates galt. Nicht weil es ein Akt staatlicher Natur war, wurde er dem Souverän zugewiesen, sondern weil er von ihm ausgeübt wurde, nahm man an, dass er sich im Rahmen

[13]) Fehr, a. a. O. S. 25.

[14]) Rehm, a. a. O. S. 236.

[15]) Rehm, a. a. O. S. 192, Anm. 2; 196, 203, 218 ff.

[16]) Für das Folgende vgl. Jellinek, Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl., 1914, S. 453 ff., 461 ff.; Rehm, Geschichte der Staatsrechtswissenschaft, S. 218—231, 235, 246, 250, 253; Stier-Somlo, Politik, 4. Aufl. 1919, S. 51, 66, 68, 114, 115, 124—126, 138.

staatlicher Zuständigkeit befinde. Aus der tatsächlich vom König von Frankreich zur Zeit des Bodin umfassten Gewaltfülle wurde gefolgert, dass sie den Inhalt der Souveränität überhaupt darstelle. In England hatte zwar schon der Normannenkönig Wilhelm nach Besiegung der Angelsachsen gegenüber der ständischen Machtfülle die Staatsgewalt zu sichern vermocht, aber erst viel später gelangte die Souveränitätslehre ins klare Bewusstsein der Nation. Hier war es Hobbes, der sie in absolutistischem Sinne ausgestaltete. Wie die Entstehung des Staates aus dem Vertrage, so leitet er den Souveränitätsbegriff aus dem Staatszwecke ab. Die Vorrechte des zeitgenössischen Königs von England erhebt er zum Inbegriffe der Souveränität, wie Locke das gleiche Verfahren für die staatlichen Zustände seit der Revolution von 1688 anwendet. In dem Brennpunkte der königlichen Gewalt vereinigt sich seitdem alle Staatsgewalt, verschlang sich die Souveränität des Staates in und mit derjenigen des Fürsten.

Das vielfach Unbeachtete in dieser wissenschaftlichen Rechtfertigung der zum Absolutismus führenden Geistesrichtung ist die innige Verbindung mit der Idee der Volkssouveränität. Von ihr sind die meisten grossen Denker ausgegangen, die bei der unbeschränkten Fürstensouveränität landeten. Die theoretische Allmacht des Volkes wird durch Übertragung auf den Herrscher zur monarchischen Unbeschränktheit und Unbegrenzbarkeit. Aber die Volkssouveränität bildet auch die Folie für einen Absolutismus des Parlaments, wie ihn Blackstone, für die volonté général, wie sie Rousseau vertreten hat. In diesem letzten grossen Verkünder des Volkssouveränitätsgedankens kehrt sich die Fürstensouveränität um; sie gilt nur infolge Auftrages des allein souveränen Volkes, das nach Belieben die Gewalt verändern, begrenzen und wieder nehmen kann. Es gibt nur einen Souverän, das Volk, dessen Unterwerfung unter einen Höheren Widerspruch in sich selbst sei. So verblasst nicht nur die persönliche Souveränität des Fürsten, sondern auch die sachliche des Staates. In der Hand des souveränen Volkes liegt die gesamte Gewalt; es übt sie in der Gesetzgebung selber aus, für die Verwaltung setzt es nur Beauftragte ein, die aber überwacht werden und absetzbar sind. Es gibt hierzu kaum einen grösseren Gegensatz als den, der von Friedrich dem Grossen im Antimachiavell verfochten wird: hier wird die Staatssouveränität lebendig, hinter der die fürstliche verschwindet. Der Monarch ist Organ des Staates und nur als Vertreter des souveränen Staates ist er selbst souverän.

Für Deutschland war die Souveränität begrifflich dem Kaiser als dem Haupte des Reiches zugewiesen. Aber die tatsächliche Bedeutung der Landeshoheit setzte ihm recht fühlbare Schranken. Der westfälische Friede bewidmete zwar die Landesherren mit dem Bündnisrecht; sie konnten ihre eigene völkerrechtliche Persönlichkeit und die Ansätze einer landesherrlichen Souverränität entwickeln. Aber der Rechtszustand blieb im Verhältnis zum Reich trotz eifrigster geistiger Kämpfe ungeklärt, und erst mit der Auflösung des alten römischen Reiches deutscher Nation konnte die einzelstaatliche Souveränität als unangefochten gelten. Damit begann aber nicht etwa eine politisch freie Zeit, die den Ansprüchen der Staatsbürger oder gar der grossen Volksmassen hätte genügen können. Vielmehr diente die Beseitigung letzter ständischer Reste und der Einfluss napoleonischer Grundvorstellungen zur Aufrichtung teils eines neuen Absolutismus, der die Fürstensouveränität des 17. und 18. Jahrhunderts rücksichtslos fortsetzte, teils, trotz der Befreiungskriege, zu einem blossen Scheinkonstitutionalismus, zur Ausbildung des sogenannten monarchischen Prinzips führte, dessen Kern die Bedeutung des Fürsten als der Mittel- und Ausgangspunkt, als Bewahrer und Lenker der staatlichen Ordnung ist. Die zentralistisch geeinten Staaten, insbesondere Preussen und Österreich, haben den Ausschlag gegeben, wenn auch die durch den Rheinbund zu neuem Einfluss erwachten süddeutschen Staaten in der Betonung der Fürstensouveränität keineswegs zurückstanden.

III. So beginnt der eigentliche Freiheitskampf in Deutschland mit der Zeit, die den Scheinkonstitutionalismus durch wahres Verfassungsleben ersetzen wollte, sich moralisch anlehnend an die Versprechungen, die von fürstlicher Seite nach den Freiheitskriegen gemacht wurden. Die Zusage des Art. XIII der Deutschen Bundesakte, in dem sich die Mitglieder des deutschen Bundes verpflichteten, ihren Staaten eine Verfassung zu geben, war der formellste Ausdruck hierfür. Das staatsrechtlich-politische Problem war, diese Zusage mit dem möglichst festzuhaltenden monarchischen Prinzip zu vereinigen. Die Theorie Beugnots und die Verfassung Ludwig XVIII.

boten hier einen Ausweg. Sie hielten daran fest, dass der Monarch aus eigener Machtvollkommenheit dem Volke die Verfassung gebe, dass er die ganze öffentliche Gewalt in seiner Person vereinige, dass aber das Volk bei deren Ausübung (zunächst an der Gesetzgebung) beteiligt wird. „Die gesamte Staatsgewalt muss im Oberhaupte des Staates vereinigt werden," sagt auch Art. 57 der Wiener Schlussakte. Die meisten deutschen Einzelstaaten aber nahmen den Satz in ihr Verfassungsrecht auf, dass der Monarch in sich alle Rechte der Staatsgewalt v e r e i n i g e und unter gewissen näher bezeichneten Voraussetzungen — zu denen die Mitwirkung der Volksvertretung gehörte — auch a u s ü b e. Unvollkommen genug, aber doch erkennbar, bricht der Gedanke der V o l k s s o u v e r ä n i t ä t wieder durch; sie klar und unzweideutig zu verfechten galt aber je länger je mehr als verbrecherisch und staatsgefährlich. Man denke nur an die Burschenschaften (Fritz Reuter!) an die Karlsbader Beschlüsse, das ganze politische Elend der deutschen Bundeszeit bis 1848. Auch ein recht dunkler Streifen legt sich auf den Weg der Wissenschaft: Romeo M a u r e n b r e c h e r lenkt (1839) wieder zurück auf veraltete patrimoniale Auffassungen. Die Souveränität in der Erbmonarchie soll das reine Privatrecht (Eigentum, Teil des Patrimoniums) der Fürsten sein; der Ursprung der monarchischen Gewalt liege also nicht etwa beim Volk, auch nicht etwa im Staate selbst, auch nicht in natürlichen und irdischen Tatsachen, sondern sei allein in Gott gegründet. Gewiss sind nicht um juristischer und sonstiger staatswissenschaftlicher Theorien halber die deutschen revolutionären Bewegungen und Freiheitskämpfe ausgefochten worden; aber die Strömungen, die zunächst das Verlangen eines geringen, dann grösstmöglichen Anteils des Volkes an der Staatsgewalt zum wesentlichen Antrieb hatten, waren dieselben, die auch die geistigen Triebfedern beflügelten; für beide galt die Einschränkung oder Beseitigung der persönlichen Fürstensouveränität, die Übertragung der Staatssouveränität auf das Volk als erste Forderung.

IV. Erst seit G e r b e r (1865) hat für die deutsche Staatsrechtswissenschaft und Politik die Verwirrung und Verwechselung der Begriffe über die Souveränität in der Hauptsache aufgehört. Von ihm, L a b a n d und J e l l i n e k geführt, nimmt die Wissenschaft an, dass die Souveränität nicht gleichzusetzen ist der Staatsgewalt, sondern nur eine E i g e n s c h a f t der vollkommenen Staatsgewalt bedeutet, kraft deren sie die ausschliessliche Fähigkeit rechtlicher Selbstbestimmung und Selbstbindung hat. „Die Ausdrücke: Fürstensouveränität, Volkssouveränität, Nationalsouveränität sind nur Stichworte für verschiedene politische Bestrebungen. Mit dem Begriffe des Monarchenrechts im engeren Sinne steht der Begriff in gar keiner Relation; und doch wird Souveränität und monarchisches Prinzip zu oft verwechselt." Der Monarch ist nur Organ des Staates, der Staat selbst ist das Subjekt der Staatsgewalt. Von Fürstensouveränität kann man demnach nur insoweit sprechen, als nach der jeweiligen Verfassung der Monarch die dem Staate zustehende Souveränität für ihn vertritt. Wie der Inhalt der staatlichen Souveränität geschichtlich wechselt, so ist auch die Fürstensouveränität als eine blosse Organsouveränität materiell nicht ein für allemal bestimmbar. Nur das formale Element der Souveränität lässt sich feststellen: es besteht in der Unmöglichkeit, den staatlichen Willen durch eine andere Macht r e c h t l i c h zu beschränken. Wo diese Selbstbestimmbarkeit fehlt, kann weder von der Souveränität des Staates, noch der des ihn vertretenden Monarchen gesprochen werden. Eine tatsächliche Beschränkung ist dagegen mit der Souveränität wohl vereinbar und findet ihre täglichen Beweise in der Ausführung von Staatsverträgen, in der Selbstbindung des Staates an sein eigenes Recht. Staatsallmacht und Schrankenlosigkeit liegen aber nicht im Wesen der Souveränität.

V. Die heutigen 'modernen' Staaten, die die Grundsätze der Demokratie in ihrem politischen Leben und in ihrer Staatsgestaltung ausgewirkt haben, konnten den Grundsatz der V o l k s s o u v e r ä n i t ä t meist erst nach grossen Kämpfen, die man sehr wohl als solche um die Freiheit bezeichnen kann, durchsetzen. Es sind das nicht nur, wie man vielfach behauptet, die republikanischen Staaten; auch monarchische wie England, Belgien, Italien, Spanien und die skandinavischen Königreiche zählen hierher, mögen die staatsrechtlichen Formeln auch dieser Feststellung nicht immer oder nicht mehr entsprechen. Ist es doch sogar das Kennzeichnende für Staaten mit altehrwürdiger Vergangenheit, dass sie, unter Beibehaltung überlebter Einrichtungen in ihrer äusseren Gestalt, diese mit vollkommen neuem Geiste erfüllt haben. So wenn das englische Königtum nach dem Wortlaute von Verfassungsvorschriften noch immer als absolutistisch bezeichnet oder wenn in

in der für Italien massgebenden Formel erklärt wird, dass der König herrsche „von Gottes Gnaden und nach dem Willen des Volkes", was durchaus in sich widerspruchsvoll ist. Am deutlichsten wirkt sich das Prinzip der Volkssouveränität aber natürlich in republikanischen Staaten aus, in denen es nicht nur zum Verfassungsgrundsatz erhoben, sondern in den einzelnen Staatsinstitutionen mehr oder minder folgerichtig durchgeführt ist. Die Vereinigten Staaten von Nordamerika, aber auch die südamerikanischen Staaten, das republikanische Frankreich, nicht zuletzt seit der Novemberrevolution 1918 auch Deutschland, gehören hierher. Bei uns ist gleich im Art. 1 der Verfassungsurkunde vom 11. August 1919 erklärt: „Das Deutsche Reich ist eine Republik. Die Staatsgewalt geht vom Volke aus." Es ist ein auf Volkssouveränität beruhender republikanischer Bundesstaat auf der Grundlage der Demokratie und der parlamentarischen Regierungsweise.[17]) Es ist hier nicht der Ort, darzulegen, wie der angenommene Grundsatz der Volkssouveränität die Einrichtung des Wahlkörpers zur Nationalversammlung, des Reichspräsidenten, der Reichsregierung und der parlamentarischen Regierungsweise durchdringt. Es ist nur die Feststellung angebracht, dass damit ein Verfassungskampf vorläufig abgeschlossen ist, der sich gegen die im 19. Jahrhundert herkömmlich gewordene Form der konstitutionellen Monarchie richtet. Sie war im Grunde genommen eine Halbheit. Denn sie gab weder dem Monarchen die Fülle der Macht, noch dem zu politischen Leben erwachten Volke eine entscheidende Mitwirkung. Deshalb die ihr innewohnende hin- und herpendelnde Bewegung, die entweder die Regierenden in der Richtung nach rechts d. h. zur atavistisch gewordenen unbeschränkten oder wenig beschränkten Monarchie drängte oder durch den Einfluss der Untertanen nach links ausschlug d. h. die Beschränkung der Monarchen immer energischer durchführte. Nur wenn man dies überlegt, versteht man die häufigen Versuche der Fürsten im 19. und 20. Jahrhundert, mit oder trotz der Konstitution ihre Macht nach dem Vorbilde vergangener Zeiten zu erweitern und das monarchische Prinzip herzustellen oder zu befestigen. So begreift man auch die entgegengesetzte, von Zeit zu Zeit einsetzende Bemühung politisch lebhaft empfindender Nationen oder ihrer Volksteile, von der konstitutionellen Monarchie so viel wie möglich an Macht abzubröckeln. Mühsam nur konnte das konstitutionelle Königtum sich in Europa halten, obwohl es im letzten Viertel des 19. Jahrhunderts und in den ersten Jahrzehnten des 20. noch in Ehren bestand. Es schwebte immer in Gefahr, von der Idee der Volkssouveränität überrannt zu werden.[18]) In Deutschland ist es überrannt worden. Auch die für die Zukunft hoffnungsvollsten Freunde der Wiedererrichtung des Königs- oder Kaisertums gehen nur bis zu dem Gedanken einer parlamentarischen Monarchie, die im wesentlichen eine Scheinmonarchie sein würde, nur erreichbar durch schwerste Bürgerkriege.

---

# 14. Abschnitt.

## a) Bürgerliche und politische Freiheit.

Von Dr. **Ferdinand Tönnies**,
o. Professor der Staatswissenschaften an der Universität Kiel.

**Literatur:**

Aristoteles, Polit. VI, p. 1311 Bekk. — Hobbes, De Cive Cap. XIII, 15. 17. Leviath. P. II. Ch. 21. — Spinoza, Tractatus theologico-politicus. — Locke, Two treatises on civil government II, ch. IV.

[17]) Die einzelnen Nachweise siehe bei Stier-Somlo, Die Verfassung des Deutschen Reiches. Ein systematischer Überblick. 1919, S. 76—84.

[18]) Stier-Somlo, Republik oder Monarchie im neuen Deutschland. 1919, S. 43 f.

— Montesquieu, L'esprit des lois. L. XI, 3. L. XII, 2. — Hume, Essays literary moral and political. XIII Of civil liberty. — Rousseau, Du contrat social 1762. — Price Richard, Observations on the nature of civil liberty, the principles of government etc. 7th ed. Lond. 1776. — Frh. v. Vincke, Darstellung der inneren Verwaltung Gross-Britanniens. M. Vorw. v. Niebuhr. Berl. 1816. — Humboldt, W. von, Ideen zu einem Versuch die Grenzen der Wirksamkeit des Staates zu bestimmen. (1791) Breslau 1851. — Kant, Metaphys. Anfangsgründe der Rechtslehre (1797). — Mill, J. St., On liberty. London 1859. — Laboulaye, L'Etat et ses limites, 5. ed. Paris 1871. — Stephen, James Fitzjames, Liberty, equality, fraternity. Lond. 1873. — Treitschke, H. v., Historische und politische Aufsätze. Leipzig 1886. Dritter Band, S. 1—42. — Lieber, F., On civil liberty and self-government 3. ed. Philadelphia 1874, deutsch. Tübing. 1860. — Simon, Jules, La liberté de conscience. Paris 1867; La liberté politique. 3. ed. Paris 1867; La liberté civile. 3. ed. Paris 1867. — Tocqueville, A. de, De la démocratie en Amérique. 2 Voll. Paris 1835. — Schäffle, Bau u. Leben des soz. Körpers. II. 119 ff. 137 ff. Tübing. 1878. — Dupont-White, L'individu et l'état. 3. ed. Paris 1865. — Bähr, Der Rechtsstaat. Göttingen 1864. — Held, Staat und Gesellschaft. II. 92 ff. III. 511—636. Leipzig 1865 — Gneist, Der Rechtsstaat und die Verwaltungsgerichtsbarkeit. 2. A. Berlin 1879. — Montague, The limits of individual liberty. London 1885. — Hasbach, D. mod. Demokratie. 2. Aufl. Leipzig 1918. — Spencer, H., The man versus the state. Lond. 1886. — Idem. Justice, (P. IV of the Principles of Ethics). Lond. 1891. — Giese, Die Grundrechte (Zorn-Stier, Abh, a. d. Staats-Verw. u. Völkerr. I, 2). — Gierke, Joh., Althusius und die Entwicklung der naturrechtlichen Staatstheorien. 3. Ausg. Breslau 1913. VI. Kap. — Jellinek, Die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte. 2. A. Tüb. 1904. — Id., System der subjektiven öffentlichen Rechte. 2. Aufl. Tübingen 1905. — Jd. Allg. Staatslehre[3], S. 294. Berl. 1914. — Wagner, Adolph, Grundlegung der politischen Ökonomie. 3. Aufl. Zweiter Teil. Buch 1, 3. Leipzig 1894. — Maine, H. S., Popular government. Lond. 1885. — Locke, W. H., Democracy and liberty. 2. A. Lond. 1899. — Merkel, Ad., Fragmente zur Sozialwissenschaft. Strassb. 1898. — Glogau, G., Über politische Freiheit (Rede). Kiel 1885. — v. Wiese, Lv. Das Wesen der politischen Freiheit (Rede) Tübingen 1910. — Bryce, The american commonwealth [3], 1911, Kap. 98, 100—102. — Al. Bonucci, Libertà di volere, e libertà politica (Estr. della Rivista di filosofia IV, 2) Genova 1912. — Die deutsche Freiheit. 4 Reden. Gotha 1917. — Ferdinand Tönnies, Der englische Staat und der deutsche Staat. Berlin 1917. Kap. 5.

Die politische Freiheit wird oft mit der bürgerlichen Freiheit vermischt und verwechselt. Es scheint zweckmässig, die beiden Begriffe auf folgende Weise zu unterscheiden: Bürgerliche Freiheit ist Freiheit der Regierten, politische Freiheit Freiheit der Regierenden.[1]) Dies will sagen: Bürgerliche Freiheit kann in ausgedehntem Masse bestehen, ohne dass die Individuen, die sie geniessen, irgend welchen aktiven Anteil an der Souveränität des Staates haben. Sie ist also ihrem Wesen nach unabhängig von der Staatsform. Hingegen politische Freiheit bedeutet Anteil an der Herrschaft und erstreckt sich daher, insofern als die drei Gewalten geteilt sind, auf die gesetzgebende, die richterliche und die verwaltende Staatstätigkeit. Politische Freiheit ist mithin, je mehr sie verallgemeinert wird, um so mehr demokratisch; und sie stellt um so vollkommener sich dar, je reiner das Prinzip der Volkssouveränität in allen Institutionen des Staates verwirklicht ist. In neuerer Zeit hat man so sehr sich gewöhnt, Freiheit im allgemeinen, und politische Freiheit im besonderen, als ein Gut schlechthin zu betrachten, dass die Gegner der Demokratie zu leugnen pflegen — wie es schon Hobbes tat —, dass politische Freiheit mit der Staatsform irgendwie zusammenhänge. Die Verwechselung politischer Freiheit mit bürgerlicher Freiheit liegt hier zutage. Politische Freiheit — sie ist in der Regel gemeint, wenn in bezug auf das Staatsleben von Freiheit die Rede ist — hat in der modernen Entwicklung, unter dem Einfluss antiker Vorbilder ihre Spitze zumeist gegen die monarchische Staatsform gekehrt: teils direkt, als Forderung, Behauptung, Verherrlichung der Republik, teils wenigstens gegen den fürstlichen Absolutismus, das persönliche Regiment, den Scheinkonstitutionalismus u. dgl. Durch Ausdehnung bürgerlicher Freiheit ist das Verlangen nach politischer oft gedämpft worden.

**A. Bürgerliche** Freiheit ist die Freiheit der Person und ihrer Betätigungen, die dem Bürger vom Staate gelassen oder sogar ausdrücklich durch Gesetze garantiert und geschützt wird. Die Freiheit der Person ist a) allgemeine persönliche Freiheit in bezug auf alle anderen Personen, b) spezielle bürgerliche Freiheit in bezug auf den Staat. Die Freiheit des nicht erzwungenen und nicht

[1]) Das zwiefache Wesen der Freiheit im Staate hat Aristoteles ausgesprochen. Freiheit bedeutet ihm 1. das Recht der Bürger, nach ihrem Belieben zu leben; 2. die Teilnahme der Bürger an der Regierung. Er will damit wiedergeben, was er bei den Anwälten demokratischen Verfassungsrechtes gefunden hat.

gehemmten Handelns, worin diese besteht, zerfällt in zwei grosse Hauptkategorien: aa) die Freiheit der ökonomischen Betätigung; bb) die Freiheit der geistigen Betätigung. Zwischen beiden steht eine Betätigung, die einen politischen oder wenigstens quasi-politischen Charakter hat, wie denn auch die ökonomischen und die geistigen Betätigungen sich an vielen Punkten damit berühren; das ist die Freiheit der Assoziation, d. i. der Versammlung und namentlich der Vereinigung für irgend welche Zwecke, unter denen der Natur der Sache nach die politischen Zwecke das Staatsleben am nächsten berühren, so dass an dieser Stelle die bürgerliche Freiheit im Begriffe steht, in die politische Freiheit überzugehen und sich am engsten mit ihr berührt: diese Art der bürgerlichen Freiheit kann daher auch als staatsbürgerliche Freiheit ausgezeichnet werden. Freiheit in jedem Sinne ausser der allgemeinen persönlichen Freiheit besteht aus einzelnen Freiheiten, die im Verhältnis zum Staate Rechte bedeuten und alle auf der Voraussetzung jener (der persönlichen Freiheit oder der freien Persönlichkeit) beruhen; diese Rechte aber haben zunächst ihre Geltung nur im Privatrecht, wenn sie auch aus öffentlichem Rechte sich ableiten. Dagegen gehören die politischen Freiheiten unmittelbar dem öffentlichen Rechte an; sie sind subjektive öffentliche Rechte im engeren Sinne (wenn auch die bürgerlichen Freiheitsrechte als solche begriffen werden).

Bürgerliche sowohl als politische Freiheit kann verstanden werden als Freiheit der Korporationen oder als Freiheit der Individuen. Die individuelle Freiheit der Assoziation berührt sich mit der bürgerlichen Freiheit, deren Korporationen sich erfreuen, und diese betätigt sich in ihrer Autonomie. Wenngleich ihrem Ursprunge nach genossenschaftliches Recht, erscheint sie vom Staate als Zentralgewalt aus als konzediertes Privileg. Die Teilnahme von Korporationen (etwa als Ständen) an der Zentralregierung ist ihre politische Freiheit; an ihr war ehemals die herrschende Aristokratie, geistliche und weltliche, vorzugsweise beteiligt. Im modernen Staate, wie er infolge der französischen Revolution sich entwickelt hat, sind diese „Libertäten" mehr und mehr zurückgetreten, wenn auch nicht überall verschwunden. Bürgerliche wie politische Freiheit wird im modernen Sinne wesentlich als individuelle Freiheit verstanden. Nur in der „Selbstverwaltung" kehrt ein Stück der politischen Freiheit der Individuen als bürgerliche Freiheit von Gemeinden und anderen Körperschaften wieder. Insofern als diese aus der Staatsgewalt abgeleitet werden kann, liegt auch hier eine Teilnahme an der Souveränität des Staates vor.

1. In der Voraussetzung der persönlichen Freiheit der Individuen, also in dem Gegensatze gegen Sklaverei, Leibeigenschaft, Hörigkeit liegt der stärkste Zusammenhang des Postulats der Freiheit mit dem der Gleichheit: die unmittelbare Beziehung aller Individuen auf den Staat involviert die Gleichheit aller vor der Staatsgewalt, also vor dem Gesetze. Die Gleichheit bedeutet in erster Linie gleichen Schutz jeder Person gegen jede andere Person, gleiches „Recht" für alle. Zur Person gehört ihre Habe und ihre Ehre. Der Kern aller bürgerlichen Freiheit ist, ihrer Idee nach, dass der Staat um der Individuen willen, um ihre „Rechte" in bezug aufeinander mit seiner Macht geltend zu machen, da sei; Ausdruck dafür die Lehre, dass die Menschen den Staat durch Verträge begründet „haben" (ausserzeitlich: begründen). Diese Lehre beruht in der Erkenntnis, dass der Staat notwendig die natürliche Freiheit einschränkt; auch so gestaltet, dass die Individuen, wenn sie in den Staat eintreten, gewisser ursprünglicher Rechte sich entäussern (vor allem des Rechtes der Selbsthilfe, des freien Gebrauches der eigenen Zwangsmittel). Da aber der Hauptzweck des Staates sei, Rechte zu schützen, so habe es keinen Sinn, sich solcher Rechte zu entäussern, zu deren Schutz eben der Staat errichtet wird. Diese Rechte müssen die Menschen sich vorbehalten, sie sind „unveräusserlich", es sind die „Menschenrechte", die im Staate als „Bürgerrechte" beharren. Man will, dass sie auch für die Staatsgewalt unantastbar seien. In diesem Sinne lässt Montesquieu politische Freiheit (er meint bürgerliche) in der Sicherheit „oder wenigstens in der Meinung (dem Bewusstsein) der eigenen Sicherheit" bestehen. Und in diesem Sinne gilt als eine Schutzwehr der bürgerlichen Freiheit gegen die Staatsübermacht die Teilung der Gewalten, namentlich die Trennung von Justiz und Verwaltung mit dem Uebergewicht der Justiz durch Einrichtung der Verwaltungsgerichtsbarkeit, die als Kriterium des „Rechtsstaates" hingestellt wird (Gneist). Die allgemeinen Grundsätze, die aus dieser Idee für alle bürgerliche Freiheit abgeleitet werden, sind: 1. Ausschliessung jeder privaten Gewalt, jedes unautorisierten Zwanges,

jeder persönlichen Willkür, oder: Verneinung jeder Art von Herrschaft einer Person über die andere ausser der rechtmässigen Ausübung des Staatswillens, die durch das Gesetz gebunden ist, und das Gesetz ist nur rechtmässig, wenn es gemäss dem Verfassungsrecht entstanden ist. 2. Einschränkung des gesetzlichen Zwanges auf das unerlässlich notwendige Mass; Rechtsschutz gegen Missbrauch der Gewalt und gegen Ueberschreitung der Grenzen, innerhalb deren die Beamten des Staates ihre Macht geltend machen sollen und dürfen. — Besondere Bedeutung haben diese Grundsätze in Anwendung auf die Rechtspflege, zumal auf Strafprozess und Strafrecht. Sie wehren aller administrativen Justiz, und wollen auch die Gewalt, deren der Staat zur Verfolgung gesetzmässiger Justiz bedarf, soweit einschränken, dass die bürgerliche Freiheit sich damit vereinigen lasse. Daher die Forderung, dass jedermanns Haus „seine Burg" sei, es dürfe nicht gewaltsam geöffnet, auf Person oder Habe kein Arrest gelegt werden, es sei denn, dass ein schweres Verbrechen vorliege, und auch dann müsse der Beamte den Haftbefehl vorweisen und bleibe dem Richter verantwortlich für Ueberschreitung seiner Machtbefugnisse.[2]) Ueberhaupt beziehen sich die Postulate der bürgerlichen Freiheit hauptsächlich auf den Prozess: Oeffentlichkeit, Mündlichkeit und Unmittelbarkeit des Verfahrens; Anklageprozess anstatt des Inquisitionsprozesses in Strafsachen; daher das Recht zu leugnen und das Recht auf ungehemmte Verteidigung, die auch für die Untersuchung in Anspruch genommen wird, gegebenenfalls amtlich zu bestellen ist; Regel, dass jeder für unschuldig zu erachten, bis seine Schuld erwiesen sei, und andere Normen zum Schutze des Verdächtigen, des Angeklagten, zur Entschädigung der ohne Grund Verhafteten oder sogar unschuldig Verurteilten. Dahin gehört endlich ein Stück politischer Freiheit: die Beteiligung von Laien an der Rechtssprechung, also die Forderung der Jury, insbesondere in politischen Prozessen, überhaupt bei Vergehen durch die Presse. — In bezug auf das materielle Strafrecht macht das Verlangen nach bürgerlicher Freiheit wesentlich als Verwerfung der qualifizierten Leibes- und Lebensstrafen, oft der Todesstrafe überhaupt, sich geltend. Im bürgerlichen Recht hängt sie mit der Freiheit der ökonomischen Betätigung eng zusammen.

2. Die Freiheit der ökonomischen Betätigung bedeutet: a) freie Verfügung über die eigene Person und ihre Arbeitskraft, also freie Berufswahl und freie Vertragsschliessung, b) Freiheit des Eigentums, d. i. des Erwerbes und des Gebrauches von Eigentumsrechten; daher auch der Veräusserung, Verpfändung und Vererbung von Sachgütern jeder Art. Die Etablierung dieser Freiheiten bedeutet eine ausgleichende Tendenz in bezug auf Personen und in bezug auf Sachen. Praktische Bedeutung hat sie namentlich A) als Gewerbefreiheit gegen den Zunftzwang und als Prinzip der Gleichberechtigung von Unternehmern und Arbeitern gegenüber der sonst auch rechtlich normierten Abhängigkeit dieser von jenen, B) als Aufhebung der Unterschiede von Kapital und Grundeigentum, Mobilisierung des Grundeigentums und Befreiung von seinen Lasten; Darstellung des absoluten und freien Privat-Eigentums auch am Grund und Boden, gegenüber feudalherrlichen, gemeindlichen und familienrechtlichen Einschränkungen. In nahem Zusammenhange mit den liberalen Neuerungen in bezug auf A stehen die „sozialen Freiheitsrechte" (A. Wagner), nämlich 1. das Recht der freien Eheschliessung, 2. die Freiheitsrechte der räumlichen Bewegung, und zwar a) das Freizügigkeits- und freie Niederlassungsrecht, b) das freie Reiserecht, c) das freie Auswanderungsrecht. Diese Rechte sind innerhalb der modernen Staaten den Staatsangehörigen, und mit einigen Modifikationen auch den Ausländern, durch spezielle Gesetzgebung gewährt worden. Vgl. Gesetze des Nordd. Bundes v. 4. V. 1868 über die Aufhebung der polizeilichen Beschränkungen der Eheschliessung, Reichsgesetz vom 6. II. 1875 über Beurkundung des Personenstandes und die Eheschliessung. Bayerische Heimat-Gesetze vom 16. IV. 1868, 23. II. 1872, 21. IV. 1884. Gesetz des Nordd. Bundes über Freizügigkeit vom 1. XI. 1867, über Unterstützungswohnsitz vom 6. VI. 1870, beide zu Reichsgesetzen erklärt, jedoch das über Unterstützungswohnsitz ohne Geltung für Bayern und für das Reichsland. Reichsgesetze sind auch die Gesetze des Nordd. Bundes über Passwesen vom 12. X. 1867 und über Erwerb

[2]) Das Habeas Corpus, oft von Engländern als erste Sicherheit der bürgerlichen Freiheit gepriesen, von Samuel Johnson als „der einzige Vorteil, den unsere Regierung vor anderen voraus hat". Aufgenommen in die Verfassung des Deutschen Reichs v. 11. VIII. 1919 als Art. 114, 2 und Art. 115.

und Verlust der Staatsangehörigkeit vom 1. VI. 1870 geworden. Die Verfassung des D. R. (1919) enthält a) in Art. 111 und c) in Art. 112. — In bezug auf B haben die Gesetzgebungen der deutschen Einzelstaaten im Laufe des 19. Jahrhunderts, besonders in dessen erster Hälfte, das geltende Recht begründet; durch Akte, die zusammengefasst als „Bauernbefreiung" beschrieben werden. In Frankreich war die Revolution in diesen Tendenzen vorangeschritten. In Russland geschah die Aufhebung der Leibeigenschaft durch Manifest vom 6. II. 1861. In Grossbritannien hat sich ein zum grössten Teile noch durch Anerben-Fideikommisse gebundener Grossgrundbesitz mit einem System bäuerlicher und Gutsbetriebe in Pachtwirtschaften, gewohnheitsrechtlich und durch „Privatbills", mit Hilfe der Gerichtspraxis, entwickelt. — der „Freihandel in Land" ist liberales Postulat geblieben; die radikale Regierung (1909/10) wollte ihn durch staatliche Besteuerung des Bodens „nach dem gemeinen Werte" befördern. Uebrigens gilt in allen modernen Staaten heute Freiheit in bezug auf das Grundeigentum als Regel. Kraft einer Gegentendenz haben sich aber in Deutschland, in Oesterreich und anderen Ländern die Familien-Fideikommisse erhalten und vermehren können. Neue Bindungen bedeuten gleichfalls die preussischen Gesetze über Rentengüter und die Beförderung der Errichtung solcher, vom 27. VI. 1890 und vom 9. VI. 1891. Die Verfassung des D. R. (1919) bestimmt in Art. 155, 2: „Die Fideikommisse sind aufzulösen." In Art. 10, 4 wird „das Bodenrecht, die Bodenverteilung, das Ansiedlungs- und Heimstättenwesen, die Bindung des Grundbesitzes, das Wohnungswesen und die Bevölkerungsverteilung" der Reichsgesetzgebung unterstellt. Und nach Art. 155 soll „die Verteilung und Nutzung des Bodens" von Staatswegen „in einer Weise überwacht werden, die Missbrauch verhütet und dem Ziele zustrebt, jedem Deutschen eine gesunde Wohnung und allen deutschen Familien, besonders der kinderreichen eine ihren Bedürfnissen entsprechende Wohn- und Wirtschaftsheimstätte zu sichern."

Die ganze Bewegung für ökonomische Freiheit wurde, wie diejenige für persönliche und für allgemeine bürgerliche Freiheit, durch die naturrechtlichen Gedanken getragen. Jene aber gestaltete sich auf dieser Basis zu einem System der volkswirtschaftlichen Zweckmässigkeit, das in der Idee des Geschehenlassens, des freien Handels nach innen und nach aussen gipfelte („Manchestertum"). Man wollte die freie „Gesellschaft" konstituieren, für die der Staat nur als Schutzgewalt dienen sollte. Herbert Spencer († 1903) ist der letzte grosse philosophische Vertreter dieser Idee gewesen. — Gegen die Gesamtheit solcher liberalen Prinzipien hat teils die Kritik der Vertreter älterer sozialer Systeme, die sich restaurieren wollen, teils diejenige von Zukunftsgedanken, die sich durch Reformierung oder Revolutionierung der bestehenden „Gesellschaftsordnung" durchzusetzen streben, Geltung und Macht gewonnen. Jene haben mehr in bezug auf die Entwicklung allgemeiner bürgerlicher Freiheit hemmend gewirkt, diese haben in Gestalt der sozialpolitischen Gesetzgebung vielfach die ökonomische bürgerliche Freiheit eingeengt und beschnitten. Gegen das sozialistische Ideal wehren sich noch die liberalen Ideen als gegen einen Zwangsstaat. Hingegen lehrt der „wissenschaftliche Sozialismus", dass durch das Gemeineigentum an den Produktionsmitteln die vollkommene und gleiche bürgerliche und politische Freiheit erst verwirklicht werden könne. In Russland versuchen seine Anhänger (die Bolschewiki) 1917/19 dies Ziel auf dem Umwege der Verneinung aller bürgerlichen und politischen Freiheit zu erreichen.

**3.** Die Freiheit der g e i s t i g e n Betätigung bedeutet 1. die freie Religionsübung, die unter dem Namen der „Gewissensfreiheit" sich in der öffentlichen Meinung verankert hat, obgleich dieser Ausdruck unrichtig ist und keinen Rechtsbegriff bezeichnet; andere Namen sind Glaubensfreiheit, Religionsfreiheit, Bekenntnisfreiheit. Ihr Wesen hängt mit der Stellung des Staates zu den Religionsgesellschaften eng zusammen. Nur durch Scheidung zwischen Staat und Kirche oder Kirchen kann diese Freiheit sich vollenden, ist daher in den meisten Staaten noch in der Entwicklung. Stadien dieser Entwicklung sind durch die Anerkennung der Parität mehrerer Konfessionen in einem Staate oder wenigstens Reiche, und durch das weitergehende Prinzip der T o l e r a n z gegeben. Das preussische Landrecht proklamierte zuerst (II, 11, § 2): „Jedem Einwohner muss eine vollkommene Glaubens- und Gewissensfreiheit zugestanden werden." Vorangegangen war schon in Preussen wie in anderen Ländern die Praxis, in Oesterreich das Edikt Josephs II. von 1781, das freilich nicht lange Geltung behielt. Die französische Revolution wirkte in gleicher Richtung. In England erfolgte erst im 19. Jahrhundert die „Emanzipation" der

Katholiken und Dissidenten im Sinne der bürgerlichen Gleichstellung. Das Gesetz des Nordd. Bundes vom 3. VII. 1869 verkündet die Unabhängigkeit der bürgerlichen und staatsbürgerlichen Rechte vom Religionsbekenntnis. Tatsächlich unterlagen aber bisher in mehreren deutschen Einzelstaaten Katholiken oder Protestanten und Dissidenten, allgemeiner die Juden, vielfachen Beschränkungen durch die Praxis der Regierungen. Die Verfassung des D. R. (1919) sichert in Art. 135 allen Bewohnern des Reichs „volle Glaubens- und Gewissensfreiheit" und erklärt den Genuss bürgerlicher und staatsbürgerlicher Rechte, sowie die Zulassung zu öffentlichen Aemtern für unabhängig von dem religiösen Bekenntnis (Art. 136, 2).

Die Bekenntnisfreiheit ist aber nur eine besondere Gestalt der Freiheit, Gedanken und Meinungen zu äussern, und diese hat ihren höchsten Ausdruck in der Lehrfreiheit oder in der Freiheit der Wissenschaft, die grundsätzlich allgemeiner Anerkennung sich erfreut. Sie hat als Korrelat die Lernfreiheit Erwachsener, die als akademische Freiheit besonders im deutschen Hochschulwesen ausgebildet ist. — Art. 142 der Verfassung des D.R. (1919) erklärt ausser der Wissenschaft und ihrer Lehre auch „die Kunst" für frei.

Eine grosse öffentliche Bedeutung hat die Aeusserung von Meinungen und Urteilen, zumal über politische Dinge, teils unmittelbar in der Rede, teils in der vervielfältigten Schrift, und beide haben eine virtuell unbegrenzte Ausbreitung gewonnen durch den Druck von Büchern, Reden, Flugschriften, insbesondere durch periodische Druckschriften, unter denen die Tageszeitungen eine Weltbedeutung unter dem speziellen Namen der „Presse" oder „Tagespresse" erlangt haben. Auf sie bezieht sich daher hauptsächlich die Pressfreiheit, die in den moderneren Gesetzgebungen überall gegen das frühere Institut der Zensur durchgesetzt worden ist, so dass den Vergehen, die durch die Presse begangen werden können, nur noch strafrechtlich, nicht mehr präventiv, entgegengewirkt wird. Das in Preussen durch die oktroyierte Verfassung und das Gesetz vom vom 12. V. 1851 gewährte Mass von Pressfreiheit ist durch die Reichsverfassung vom 16. IV. 1871 und das Gesetz über die Presse vom 7. V. 1874 erweitert worden Während des Weltkrieges hat die Pressfreiheit wie andere bürgerliche Freiheiten, in allen beteiligten Staaten, sehr starken Beschränkungen unterlegen, die Pressfreiheit einer Zensur, die von militärischen Angelegenheiten auf alle wichtigen politischen sich erstreckte. Die Verfassung des D. R. (1919) gibt in Art. 118 jedem Deutschen das Recht, innerhalb der Schranken der allgemeinen Gesetze seine Meinung durch Wort, Schrift, Druck, Bild oder in sonstiger Weise frei zu äussern, und verwehrt ausdrücklich, dass irgendein Arbeits- oder Anstellungsverhältnis jemanden an diesem Rechte hindere, „und niemand darf ihn benachteiligen, wenn er von diesem Rechte Gebrauch macht". Die Zensur wird ausgeschlossen (also auch die Theater-Zensur) jedoch werden gesetzliche Massnahmen für Lichtspiele, sowie zu Bekämpfung der Schund- und Schmutzliteratur und zum Schutze der Jugend bei öffentlichen Schaustellungen u. dgl. für zulässig erklärt. — Die geistigen Freiheiten werden prinzipiell am wenigsten angefochten; auch die Kirchen verneinen die Bekenntnisfreiheit praktisch nur innerhalb ihrer Gemeinschaften, und hauptsächlich für ihre Geistlichen. Die katholische Kirche verlangt für sich selbst nur völlige Kultusfreiheit in den Staaten, wo sie nicht Staatskirche ist.

4. Die Freiheit sich zu versammeln und Vereine zu bilden ist nur eine Betätigung der allgemeinen persönlichen Freiheit, und wird als solche vom Staate geachtet, so lange als die Regierungen und Gesetzgebungen keine gesellschaftliche und politische Gefahr darin zu erkennen glauben. Eine gesellschaftliche Gefahr wurde lange und wird auch noch jetzt vielfach in den Koalitionen der Lohnarbeiter erblickt, zumal unter dem Gesichtspunkte, dass sie in einem Verhältnisse der Abhängigkeit von ihren Meistern und „Brotherren" stehen. Nachdem aber die modernen Betriebsformen den Zustand des Lohnarbeiters in der Regel zu einem lebenslänglichen gemacht haben, ist ihnen in Konsequenz des Prinzips der wirtschaftlichen Freiheit die Koalitionsfreiheit prinzipiell zugestanden worden, wenn sie auch polizeilich und strafrechtlich beschnitten wird. Die Verfassung des D. R. (1919) gewährleistet sie in Art. 159 und erklärt alle Abreden und Massnahmen für rechtswidrig, welche diese Freiheit einzuschränken oder zu behindern suchen. Am 19. April 1908 wurde ein Vereins- und Versammlungsrecht für das Deutsche Reich zum Gesetz erhoben, das die Rechtseinheit auf dies Gebiet ausgedehnt und die bürgerliche Freiheit darin erweitert hat. Die neue Reichsverfassung (1919) erhebt in Art. 123, 124 grundsätzlich unbeschränkte Ver-

sammlungs- und Vereinigungsfreiheit zu „Grundrechten", indem daran die Wahlfreiheit (in Art. 125) und das freie Petitionsrecht (Art. 126) angeschlossen werden.

Vgl. in diesem Abschnitt „Vereins- und Versammlungsrecht".

**B. Politische Freiheit bedeutet:**

**1.** In bezug auf die gesetzgebende Gewalt des Staates entweder unmittelbare Mitentscheidung über die Rechtskraft von Gesetzen — wie im Referendum, das als „Volksentscheid" für gewisse Fälle in die Verfassung des D. R. (1919) durch Art. 73—76 eingeführt wurde — oder das Recht, einen Volksvertreter als Mitgesetzgeber zu wählen. Vgl. hierüber sechstes Hauptstück.

**2.** In bezug auf die richterliche Tätigkeit das Recht: 1. in der Strafgerichtsbarkeit als Geschworener oder als Schöffe zu fungieren; 2. in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten an der ordentlichen Gerichtsbarkeit mitzuwirken oder zu einer ausserordentlichen richterlichen Tätigkeit — z. B. zu Gewerbe- oder Kaufmannsgerichten — berufen zu werden. — Vgl. Abschnitt 23, 24.

**3.** In bezug auf die Exekutive oder die administrative Gewalt 1. das Recht, die Beamten, denen diese anvertraut wird, zu wählen; 2. die Selbstverwaltung, als solche eine Freiheit der Gemeinden, kommunaler Verbände und Korporationen, woran aber der Staatsbürger unmittelbar oder durch Wahlrechte teilnimmt. — Vgl. Abschnitt 15.

### Schlussbetrachtung.

Der Weltkrieg und seine Folgen machen auch in bezug auf politische und bürgerliche Freiheit eine Epoche, die sich nach Abschluss eines innerlich unmöglichen Friedens noch nicht übersehen lässt. Scheinbar hat „die Freiheit" gesiegt — mit dieser Phrase meinte die englische Propaganda ein zwiefaches: 1. dass Europa gegen die drohende Weltherrschaft des Deutschen Reiches sich geschützt habe — eine Fälschung der weltpolitischen Tatsachen; 2. dass die politische Freiheit, die in „verantwortlicher Regierung" sich darstelle, gerettet sei gegen die in Deutschland herrschende Autokratie. Auch dies war eine mit Unkenntnis der näheren Zusammenhänge des Verfassungswesens vermischte Unwahrheit. Sie fand aber in Deutschland Widerhall in radikalen Bestrebungen, die nach der erklärten Niederlage zur Absetzung sämtlicher Bundesfürsten und zur Verwandlung der Einzelstaaten wie des Reiches in Republiken geführt haben. Der „freie Volksstaat" sollte an Stelle des „Obrigkeitsstaates" gesetzt werden. Die „Freiheit" erklärte sich nicht nur als unmonarchische Staatsform, sondern zugleich durch das „freieste Wahlrecht", das auf Frauen und 20—25-jährige Jugend ausgedehnt, durch Listenwahl auch den Minderheiten Vertretung schaffen wollte und will. Die gleichen Neuerungen traten in dem noch tiefer darniederliegenden Oesterreich ein. In England hatte schon im dritten Kriegsjahre eine Entwicklung in ähnlicher Richtung Platz gegriffen als Verallgemeinerung des männlichen und Einführung eines begrenzten weiblichen Wahlrechts zum Hause der Gemeinen. Auch Frankreich hat (1919) das Listenwahlsystem (von neuem) eingeführt. Ueberall dringt die Demokratie, unter dem Druck des Proletariats, dessen Ansprüche durch die Leiden und Taten des Krieges gesteigert sind, mächtig vor. Neue Staaten, wie Finnland, Polen, Czecho-Slovakien u. a. konstituieren sich als Republiken. Die Tendenzen aller dieser Demokratien sind mehr oder minder sozialistisch. Sie sind also der wirtschaftlichen Freiheit entgegengerichtet, insofern als diese gleich der Freiheit des Kapitals gilt, die Arbeit zu beherrschen oder sogar auszubeuten. Die Kriegswirtschaft und auch die nach dem Ende des Krieges fortgesetzte Zwangswirtschaft war und ist sozialistisch, wenngleich sie die erstrebte Hemmung des freien inneren und auswärtigen Handels in mehreren Hinsichten nur in höchst unvollkommener Weise erreicht hat. Sie hat sich aber in allen kriegführenden Ländern und in den neutralen Ländern Europas, mehr oder weniger ausgedehnt, als notwendig erwiesen. Durch die Revolutionen, die der Krieg in den unterlegenen Hauptländern, also in den ehemaligen 3 Kaiserreichen, im Gefolge hatte, ist die Verwirklichung einer sozialistischen Gesellschaftsordnung, die oft in ihrer schärfsten Ausprägung als „Kommunismus" vorgestellt wird, von den neuen Regierungen dieser Staaten auf die Tagesordnung gesetzt worden. Mit dem rücksichtslosesten Radikalismus in dem agrarischen Russland und (eine Zeitlang) in dem gleichfalls agrarischen Ungarn; das Scheitern dieser Versuche wird voraussichtlich die Wiederherstellung kapitalistischer Polizeistaaten zur Folge haben. Auch

der sozialistische Staat ist seinem Wesen nach ein Polizei- oder, wie er sich wohlklingender nennt, ein Wohlfahrtsstaat, steht als solcher mithin im Gegensatz zum reinen Rechtsstaat, dem die Aufgabe gestellt wird, die natürliche Freiheit eines jeden als bürgerliche Freiheit zu schützen und ausschliesslich zugunsten der allgemeinen Freiheit einzuschränken. Obgleich die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919 nicht die Verfassung einer sozialistischen Republik sein will, so kommt doch der Gegensatz gegen bisherige geschriebene Verfassungen, die — mit Ausnahme der kurzlebigen französischen von 1848 — insgesamt die Theoreme des Liberalismus zum Ausdruck bringen wollten, in mehreren Stücken zu offenem und deutlichem Ausdruck. Vor allem darin, dass der „Zweite Hauptteil" von den Grundrechten und Grundpflichten der Deutschen handelt. Sie zieht einerseits die radikalen Folgerungen aus dem Liberalismus, besonders zugunsten der Frauen, der unehelichen Kinder, der Beamten und der „Dissidenten"; andrerseits aber bringt sie mit den allgemeinen Menschenpflichten, die in bezug auf Erziehung und Schulwesen verkündet werden, den Gedanken der Ordnung des Wirtschaftslebens (Art. 151: „muss den Grundsätzen der Gerechtigkeit mit dem Ziele der Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins für alle entsprechen") hinein und bestimmt ausdrücklich, dass „in diesen Grenzen die wirtschaftliche Freiheit des Einzelnen zu sichern" sei, erklärt überdies (das. 2) gesetzlichen Zwang ausser zur Verwirklichung bedrohter Rechte" auch für zulässig „im Dienste überragender Forderungen des Gemeinwohls". Wenn die Enteignung (Art. 153, 2) „nur zum Wohle der Allgemeinheit" (und auf gesetzlicher Grundlage) für zulässig erklärt wird, so ist darin zunächst die Verallgemeinerung eines Satzes enthalten, der bisher nur auf Grundeigentum und fast ausschliesslich zugunsten von Verkehrsanlagen angewandt wurde. Ferner aber gilt dafür auch, was A. Wagner in betreff des preussischen Gesetzes über die Enteignung von Grundeigentum vom 11. VI. 1874 von dessen Wortfassung ausspricht: dass darin allerdings noch eine Hindeutung darauf liege, dass das Enteignungsrecht nach der älteren privatrechtlichen Fassung ein anomalisches Recht gegenüber der Regel der Unverletzlichkeit des Privateigentums sei. „Indessen ist der Uebergang von „nur aus Gründen des öffentlichen Wohls" in „aus Gründen des öffentlichen Wohls immer" ein so leichter, so naheliegender, dass man wohl zugeben muss, mit jenem Paragraphen liessen sich alle wie weit immer gehende sozialistische und bodenbesitzreformerische Forderungen in bezug auf Grundeigentum gesetzlich durchführen." Bedeutungsvoll ist in diesem Sinne auch der Schluss des Art. 153: „Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich Dienst sein für das gemeine Beste; sind ferner als Folgerungen, der „Anteil des Staates am Erbgut" (Art. 154, 2), die Ueberwachung der Verteilung und Nutzung des Bodens, nebst Aufsicht des Staates über alle Bodenschätze und alle wirtschaftlich nutzbaren Naturkräfte (Art. 155) und die Bestimmungen wegen Ueberführung privater Unternehmungen in Gemeineigentum usw. (Art. 156). — In gleicher Richtung zielend schliessen die Grundsätze der Sozialpolitik, mit Verkündung eines zu schaffenden einheitlichen Arbeitsrechtes sich an und bilden den Abschluss der neuen Verfassung (Art. 157 bis 165).

---

## b) Vereins- und Versammlungsrecht.

Von Dr. **Ernst Müller-Meiningen,**
Bayerischer Staatsminister der Justiz, München.

**Literatur:**

Handwörterbuch der Staatswissenschaften, von Conrad, Lexis, Elster u. Loening. 1911. 2. Auflage. 7. Band unter „Vereins- und Versammlungsfreiheit", S. 382 ff.
Dortselbst die Literatur für den Rechtszustand vor dem Erlasse des Reichsvereinsgesetzes. —

Für das Reichsvereinsgesetz:

No. 482 der Drucks. des Reichstags, 12. Legislaturperiode, I. Session 1907.
R.G.Bl. 1908, S. 151 ff.
Kommentar zum Reichsvereinsgesetz von Dr. Ernst Müller-Meiningen und Dr. Schmid, 1908, München bei Schweitzer. — Kommentar von Dr. Stier-Somlo, Stuttgart und Leipzig 1907. — Textausgabe von Eugen Freih. von Sartorius, München 1908, bei Oskar Beck. —
Textausgabe von Dr. Hieber u. Bazille 1908, Stuttgart. — Deutsches Vereins- und Versammlungsrecht von Delius, Berlin 1908. Zeitschr. für Politik. — Der Begriff des polit. Vereins i. S. des Reichsvereinsgesetzes von Dr. Wilh. van Calker 1910. — Lindenberg in der 4. Auflage von Stengleins Kommentar zu den strafrechtlichen Nebengesetzen des Deutschen Reichs, Berlin 1909.
Geffcken, Öffentliche Angelegenheit, polit. Gegenstand und polit. Verein nach preuss. Recht (Festschrift f. Friedberg, Leipzig 1908).

## Einige geschichtliche Bemerkungen.

Im alten republikanischen Rom gewährte das Recht völlige Vereinsfreiheit. Nach den 12 Tafeln konnte jeder Verein seine Statuten frei gestalten, wenn er nur keine Normen, die den Gesetzen zuwiderliefen, aufnahm. Später nahm der Senat das Recht in Anspruch, Vereine aufzulösen, die die öffentliche Ordnung und Sittlichkeit verletzten (z. B. die Bacchus-Vereine). Die politischen Vereine wurden im 2. und 1. Jahrh. vor Christus immer mächtiger und bildeten allmählich eine grosse Gefahr für den Staat. Anlässlich der katilinarischen Verschwörung wurden vom Senate fast sämtliche Vereine aufgelöst. Durch verschiedene leges Juliae während der Regierung Julius Cäsars und Augustus' wurde die Vereinsfreiheit immer mehr eingeschränkt und schliesslich beseitigt. Nur die zuerst vom Senate, später vom Kaiser genehmigten Vereine waren erlaubt, die anderen collegia illicita, deren Teilnehmer sich des Majestätsverbrechens schuldig machten.

Diese römische Rechtsanschauung griff auch in das Vereinsrecht des Mittelalters im römischen Reiche Deutscher Nation über. Die Verbote und ihre Einhaltung waren dort freilich noch mehr wie im altrömischen Reiche Fragen der politischen Macht. Die staatliche Gewalt war bis zum Erstarken der Landeshoheit im 15. und 16. Jahrh. zu schwach, um das Vereinsleben, vor allem in den Städten trotz aller theoretischer und praktischer Versuche, dasselbe zu beherrschen, meistern zu können. Es konnte nicht die Bildung starker Verbände mit grosser öffentlich- und privatrechtlicher Macht verhindern (Gilden, Zünfte in den Städten, Ritterbünde und Rittergesellschaften beim Adel, sogar Bauerninnungen auf dem Lande; vor allen aber die grossen Städtebünde wie die Hansa usw.).

Die romanistischen Lehren der Juristen, die den rechtmässigen Bestand der Vereine trotzdem auf den Staatswillen zurückführten und daher auch dem Staate das theoretische Recht der Auflösung der Vereine gaben, waren einflusslos, bis die Landeshoheit eine kräftige Staatsgewalt schuf. Ihr gelang es, das theoretische Recht des Verbots zur praktischen Durchführung zu bringen und die Lehre zur gültigen zu machen, dass freie Vereine für den Staat eine Gefahr seien.

Im Polizeistaate des 18. Jahrhunderts fand diese Lehre trotz der freiheitlichen Lehre der Verfassung der Vereinigten Staaten von Nord-Amerika von 1789 allgemeinen gesetzgeberischen Ausdruck, ja sogar in England fand die bisherige freiheitliche Auffassung durch die Gesetze vom Jahre 1795 und 1799 ihr vorläufiges Ende.

Das preussische Allgemeine Landrecht vom Jahre 1794 hatte sehr verklausulierte Bestimmungen in Teil I Tit. 17, §§ 169 ff. und Teil II Tit. 6. Dasselbe unterschied zwischen Gesellschaften, die ausschliesslich auf einen Vermögensanteil ihrer Mitglieder gerichtet waren, und den anderen. Die letzteren sind, sofern ihr Zweck und ihre Tätigkeit der gemeinen Ruhe, Sicherheit und Ordnung nicht zuwiderlaufen, auch ohne Genehmigung erlaubt. Geheime Verbindungen bedürfen der Genehmigung. Aber der Staat hatte auch bezüglich der anderen das Recht der Auflösung, wenn sie anderen gemeinnützigen Absichten oder Anstalten hinderlich oder nachteilig sind. War der Verein ausdrücklich genehmigt, so kann er nur aus überwiegenden Gründen des Gemeinwohls und gegen hinlängliche Entschädigung aufgehoben werden, falls seine Mitglieder nicht eines groben Missbrauchs der Genehmigung zum Schaden des Staats oder anderer Personen durch gerichtliches Erkenntnis schuldig befunden worden sind. Diese an sich unklaren und bestrittenen sog. Freiheiten wurden

durch das Edikt vom 20. Okt. 1798 noch weiter beschnitten, das alle Vereine verbot, welche die Beratung politischer Angelegenheiten bezweckten oder in welchen unbekannten Oberen Gehorsam oder bekannten Oberen unbedingter Gehorsam versprochen wird, sowie solche, deren Mitglieder zur Verschwiegenheit über Vereinsangelegenheiten sich verpflichteten. In der Reaktionszeit (1816) wird das Edikt auf die ganze preussische Monarchie ausgedehnt. Das war bis zum Jahre 1848 der wesentliche Standpunkt in fast allen deutschen Staaten — Baden, Württemberg und Sachsen-Meiningen ausgenommen.

Der Beschluss des Bundestags vom 5. Juli 1832 verbot alle politischen Vereine; jede öffentliche Versammlung bedurfte der vorherigen Genehmigung. Die Grundrechte des deutschen Parlaments vom Jahre 1848 räumten mit dieser reaktionären Gesetzgebung vorläufig und vorübergehend auf. Jeder Deutsche sollte das Recht haben, ohne vorherige Genehmigung sich friedlich und ohne Waffen zu versammeln und Vereine zu bilden. Nur Volksversammlungen unter freiem Himmel können bei dringender Gefahr für die öffentliche Ordnung und Sicherheit verboten werden (Art. 8; Reichsverfassung von 1849 §§ 161 und 162).

Die seit dem Jahre 1848 erlassenen Verfassungsurkunden enthalten, in verschiedener Formulierung und mit verschiedenen Abänderungen, meist den im Artikel VII der Grundrechte des deutschen Volkes ausgesprochenen Grundsatz der Vereins- und Versammlungsfreiheit. Die älteren Vereinsgesetze erkannten diesen Grundsatz in ihrer Mehrzahl ausdrücklich an, verfolgten daneben aber den Zweck, einen Missbrauch des Vereins- und Versammlungsrechts zu verhüten. In gleicher Richtung suchte die deutsche Bundesversammlung durch Beschluss vom 13. Juli 1854 die Einführung übereinstimmender Grundsätze für das Vereins- und Versammlungsrecht zu bewirken.

Diese Absicht wurde indessen nur unvollständig erreicht. In vielen Bundesstaaten blieb der Bundesbeschluss unausgeführt, andere sind von den bereits eingeführten Grundsätzen wieder zurückgetreten, und selbst in denjenigen Staaten, deren Gesetzgebungen jene Grundsätze zur Richtschnur genommen haben, stimmten die Einzelheiten nicht überein.

Bei einer so verschiedenartigen Gestaltung des Rechtszustandes war das Bedürfnis einer einheitlichen Regelung des Vereins- und Versammlungswesens nicht zu verkennen.

Die Versuche, das Vereins- und Versammlungswesen nach seiner öffentlich-rechtlichen Seite hin einheitlich für den Umfang des Reichs zu gestalten, hatten daher bald nach Gründung des neuen deutschen Reichs eingesetzt.

Aus Anlass einer die mecklenburgischen Verhältnisse betreffenden Petition (Drucksachen des deutschen Reichstages 1. Legislaturperiode, III. Session 1872, Nr. 40) beschloss der Reichstag (StenB. 1872 S. 289) auf Antrag der Kommission für Petitionen:

„Die Petition dem Bundesrate zur Berücksichtigung mit dem Ersuchen zu überweisen, tunlichst beschleunigt dem Reichstag in Ausführung der Bestimmung des Artikel 4 sub 16 der Reichsverfassung einen das Vereinswesen regelnden Gesetzentwurf zur Beschlussfassung vorzulegen."

Diese Resolution hat der Bundesrat unter dem 9. Juni 1872 (334 der Protokolle) dem Reichskanzler als Material für eine etwaige das Vereinswesen regelnde Gesetzgebung überwiesen.

Unterm 4. April 1873 legten die Abg. Wiggers und Gen. dem Reichstage den Entwurf eines Gesetzes über Vereine und Versammlungen vor. (Drucks. 1. Legisl. IV. Session 1873 Nr. 36.) Den genauen Inhalt jenes Entwurfs und sein Schicksal s. des Verfassers Kommentar S. 2ff., ebendort die späteren Versuche des Abg. Anker und Rickert und Gen. (1895), Auer und Gen. (1896).

Nach wechselvollen Schicksalen und schweren Kämpfen wurde am 11. Dezember 1899 wenigstens das Verbot der Verbindung politischer Vereine aufgehoben. Inländische Vereine jeder Art dürfen sohin miteinander in Verbindung treten. Entgegenstehende landesgesetzliche Bestimmungen sind aufgehoben. (R. G. Bl. S. 699.)

Auch sonst hatte das Reich, das nach Art. 4 Nr. 16 der Verfassung von Anfang an zuständig für die Beaufsichtigung und die Gesetzgebung des Vereins- und Versammlungswesens war, von seiner Zuständigkeit auf diesem Gebiete durch den Erlass einzelner Bestimmungen Gebrauch gemacht. Es kommen vor allem in Betracht:

1. der Artikel 68 der Reichsverfassung, wonach für den Umfang des Reichs mit Ausnahme von Bayern (Bündnisvertrag vom 23. November 1870 unter III § 5, Reichsverfassung, Schlussbestimmung zum XI. Abschnitte) nach Massgabe der Vorschriften des preussischen Gesetzes vom 4. Juni 1851 (Gesetzsamml. S. 451), wenn die Sicherheit in dem Bundesgebiete bedroht ist, durch Erklärung des Kriegszustandes die Bestimmungen der Vereinsgesetze zeit- und distriktweise ausser Kraft gesetzt werden können;
2. § 17[1]) des Wahlgesetzes für den deutschen Reichstag vom 31. Mai 1869 (BGBl. 1869 S. 145, RGBl. 1373 S. 163), wonach die Wahlberechtigten das Recht haben, zum Betriebe der den Reichstag betreffenden Wahlangelegenheiten Vereine zu bilden und in geschlossenen Räumen unbewaffnet öffentliche Versammlungen zu veranstalten;
3. das Reichsgesetz, betreffend den Orden der Gesellschaft Jesu, vom 4. Juli 1872 (RGBl. S. 253), wonach dem Orden der Gesellschaft Jesu und den ihm verwandten Orden und ordensähnlichen Kongregationen die Errichtung von Niederlassungen im Gebiete des Deutschen Reichs untersagt ist;
4. § 49 RMilG. vom 2. Mai 1874 (RGBl. S. 45), wonach den zum aktiven Heere gehörigen Militärpersonen die Teilnahme an politischen Vereinen und Versammlungen untersagt wird, sowie die §§ 101, 113 MilStGB. für das Deutsche Reich, vom 20. Juni 1872 (RGBl. S. 174) über das Verbot der Veranstaltung von Versammlungen von Personen des Soldatenstandes behufs Beratung über militärische Angelegenheiten oder Einrichtungen sowie der Beteiligung an solchen Versammlungen auch durch Personen des Beurlaubtenstandes;
5. die Vorschriften des Strafgesetzbuchs für das Deutsche Reich vom 31. Mai 1870 (BGBl. S. 195, RGBl. 1871 S. 127), in §§ 110, 111, 115, 116, 124, 127, 128, 129.
6. § 81 RG., betreffend die Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften, vom 1. Mai 1889, in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Juni 1898 (RGBl. S. 810), wonach eine Genossenschaft, wenn sie sich gesetzwidriger Handlungen oder Unterlassungen schuldig macht, durch welche das Gemeinwohl gefährdet wird, oder wenn sie andere als die im § 1 des Gesetzes bezeichneten geschäftlichen Zwecke verfolgt, ohne Anspruch auf Entschädigung aufgelöst werden kann, sowie § 149 daselbst, wonach Mitglieder des Vorstandes bestraft werden, wenn ihre Handlungen auf andere, als die im § 1 erwähnten geschäftlichen Zwecke gerichtet sind, oder wenn sie in der Generalversammlung die Erörterung von Anträgen gestatten, oder nicht hindern, die auf öffentliche Angelegenheiten gerichtet sind, deren Erörterung unter die Gesetze über das Versammlungs- und Vereinsrecht fällt;
7. § 62 RG., betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung, vom 20. April 1892, in der Fassung der Bekanntmachung vom 20. Mai 1898 (RGBl. S. 846), wonach eine Gesellschaft ohne Anspruch auf Entschädigung aufgelöst werden kann, wenn sie das Gemeinwohl dadurch gefährdet, dass die Gesellschafter gesetzwidrige Beschlüsse fassen oder gesetzwidrige Handlungen der Geschäftsführer wissentlich geschehen lassen.

### Das Reichsgesetz vom 19. April 1908.

Endlich legte die Reichsregierung dem Wunsche fast aller Parteien (mit Ausnahme der Konservativen) folgend einen Entwurf eines Reichsvereinsgesetzes (Nr. 482 der Drucks. 12. Legisl. Pr. I. Session 1907) dem Reichstage unterm 22. November 1907 zur verfassungsmässigen Beschlussfassung vor. Es wurden darin bewährte Bestimmungen der früheren landesrechtlichen Gesetze und Verordnungen über das Vereins- und Versammlungsrecht — sämtliche Einzelstaaten mit Ausnahme von Waldeck hatten solche — aufgenommen.

(Über die bisherige sogenannte freie Gesetzgebung vor allem Württembergs, Hessens und Sachsen-Koburg-Gothas s. Müller und Schmidt S. 7 und 8. Ebendort auch Abdruck des Regierungsentwurfs und die parlament. Verhandlungen.) Das Gesetz wurde unterm 19. April 1908 veröffentlicht (Reichsges. Bl. S. 151—157). Es trat am 15. Mai 1908 in Kraft.

[1]) Abs. 2 des § 17 ist durch das Vereinsgesetz in § 23 aufgehoben.

### A. Allgemeine Grundsätze.

Das Gesetz regelt ausschliesslich die öffentlich-rechtliche Seite des Vereins- und Versammlungsrechts, die hier allein behandelt werden soll.

Hiervon bildet eine Ausnahme die Abänderung des § 72 BGB., der aber wesentlich auf dem Gebiete des öffentlichen Rechtes wirksam wird, durch § 22 des Vereinsgesetzes; sonst war eine Einwirkung auf die privatrechtlichen Normen für Vereine und Versammlungen nicht beabsichtigt.

Mit Rücksicht auf die verschiedenartige Stellung der einzelnen Bundesstaaten zur Kirche fallen nicht in den Rahmen des Gesetzes die landesrechtlichen Vorschriften über kirchliche und religiöse Vereine und Versammlungen, über kirchliche Prozessionen, Wallfahrten und Bittgänge sowie über geistliche Orden und Kongregationen, solange diese ihr eigentliches Gebiet nicht verlassen. Da mit den sonstigen reichsgesetzlichen Vorschriften über Vereine und Versammlungen auch der Art. 68 der Reichsverfassung, soweit er vereinsrechtlicher Natur ist (s. oben), in Kraft bleibt, kann der Kaiser auch in Zukunft für das Reich (ausgenommen Bayern, Bündnisvertrag vom 23. November 1870 unter III § 5 und Schlussprotokoll von demselben Tage) oder einen Teil des Reichs bei Erklärung des Kriegszustandes unter Aufhebung der entsprechenden reichsgesetzlichen Vorschriften jede Beschränkung oder Aufhebung der Vereins- oder Versammlungsfreiheit verordnen. Ausserdem bleibt den Bundesstaaten auch fernerhin die Möglichkeit der Erklärung des Belagerungszustandes mit Wirkung auf das Vereins- und Versammlungsrecht gewahrt; es ist deshalb ein entsprechender Vorbehalt in § 16 des Gesetzentwurfes aufgenommen worden. Für Bayern greifen die landesgesetzlichen Bestimmungen ohne weiteres Platz. Endlich lässt das Gesetz die landesrechtlichen Vorschriften zum Schutze der Feier der Sonn- und Festtage unberührt, trägt aber durch die gewählte Beschränkung den Interessen des Versammlungsrechts und tunlichster Rechtseinheit Rechnung. (S. unten sub 14.)

Der Anregung, bei dieser Gelegenheit auch eine Regelung des sogenannten Koalitionsrechts vorzunehmen, ist das Gesetz nicht gefolgt, da es hiermit ein dem eigentlichen Vereins- und Versammlungsrechte formell und materiell ungleichartiges Rechtsgebiet betreten hätte. Die Vorschriften der §§ 152, 153, 154a Gew.O., die von den Befugnissen der darin genannten Personenkreise in bezug auf Verabredungen und Vereinigungen zum Behuf der Erlangung günstiger Lohn- und Arbeitsbedingungen handeln, werden daher durch das Gesetz nicht berührt.

Ebensowenig gehören Bestimmungen, wie die für die älteren Provinzen Preussens bestehende Vorschrift des § 3 des Gesetzes, betreffend die Verletzungen der Dienstpflichten des Gesindes und der ländlichen Arbeiter, vom 24. April 1854 (Gesetzsamml. S. 214), oder die dieser nachgebildeten Vorschriften anderer Bundesstaaten (§ 6 des anhaltischen Gesetzes, betreffend den Vertragsbruch in landwirtschaftlichen Arbeitsverhältnissen, vom 16. April 1899 — Gesetzsamml. Nr. 1036 — und § 5 des Gesetzes für das Fürstentum Reuss jüngerer Linie vom 12. Mai 1900, betreffend die Bekämpfung des Vertragsbruchs landwirtschaftlicher Arbeiter und Arbeitgeber, (Gesetzsamml. Nr. 605) dem von dem Gesetze geregelten Gebiete des Vereins- und Versammlungsrechts an. Diese Vorschriften bedrohen lediglich bestimmte Verabredungen ländlicher Arbeiter und Dienstboten mit Strafe.

Dem Wunsche, zu gleicher Zeit die Rechtsverhältnisse der „Berufsvereine" zu regeln, ist der Entwurf ebenfalls nicht gefolgt. Er greift zwar in öffentlichrechtlicher Beziehung in das Leben dieser Berufsvereine mächtig ein, allein er befasst sich vor allem mit der privatrechtlichen Stellung, der Rechtsfähigkeit der Berufsvereine gar nicht.

Das Vereinsgesetz will in der Hauptsache nur die Förmlichkeiten festlegen, die diejenigen erfüllen müssen, die Vereine bilden und Versammlungen abhalten wollen.

### B. Einzelbestimmungen des Gesetzes:

1. Die Grundbestimmung des Gesetzes in § 1 sagt:

„Alle Reichsangehörigen haben das Recht, zu Zwecken, die den Strafgesetzen nicht zuwiderlaufen, Vereine zu bilden

und sich zu versammeln. Dieses Recht unterliegt polizeilich nur den in diesem Gesetz und anderen Reichsgesetzen enthaltenen Beschränkungen.

Die allgemeinen sicherheitspolizeilichen Bestimmungen des Landesrechts finden Anwendung, soweit es sich um die Verhütung unmittelbarer Gefahr für Leben und Gesundheit der Teilnehmer an einer Versammlung handelt."

Die Fassung entstammt den Kommissionsbeschlüssen des Reichstages. Sie soll vor allem den Polizeichikanen der Polizeibehörden vorbeugen, die Jahrzehnte lang den Gegenstand der Klagen fast aller Parteien des Reichstages bildeten.

2. Hinsichtlich der Teilnahme der Frauen an Vereinen und Versammlungen lässt das Reichsgesetz alle bisherigen landesgesetzlichen Beschränkungen fallen. Die Frauen sind vereinsrechtlich den Männern nunmehr völlig gleichgestellt.
3. Die Regierungsvorlage liess auch alle jugendlichen Personen ohne Beschränkung zu. Erst in der Reichstagskommission fand die Bestimmung Aufnahme, dass Personen unter 18 Jahren von politischen Vereinen und Versammlungen ausgeschlossen sein sollen (§ 17).
4. Über den Begriff des „Vereins", der „öffentlichen Versammlungen" s. die reichhaltige frühere Literatur und Judikatur der Gerichte, die noch für die Zukunft volle Geltung haben, da der Reichstag wie die verbündeten Regierungen alle Versuche von Legaldefinitionen der Begriffe „Verein" und „Versammlung" aus guten Gründen als unmöglich und gefährlich ablehnten.
5. Alle Präventivverbote für öffentliche Versammlungen sind an sich unzulässig. Nur die Verhütung unmittelbarer Gefahr für Leben und Gesundheit der Teilnehmer (nicht dritter Personen) kann ein Verbot rechtfertigen. (Die teilweise interessanten einzelstaatlichen Ausführungsbestimmungen gerade dieser Bestimmung s. Kommentar Dr. Müller und Schmidt S. 38 ffl.)
6. Jeder Verein (politischer oder unpolitischer), dessen Zweck den Strafgesetzen zuwiderläuft, kann auch in Zukunft aufgelöst werden. Die Auflösungsverfügung kann aber im Wege des Verwaltungsstreitverfahrens (u. wo ein solches nicht besteht, im Wege des Rekurses nach Massgabe der §§ 20, 21 Gw.O.) angefochten werden. Die endgültige Auflösung des Vereins muss öffentlich bekanntgegeben werden (§ 2).

Die weiteren Bestimmungen des Gesetzes behandeln nur die politischen Vereine, d. h. solche, die eine Einwirkung auf politische Angelegenheiten bezwecken. Nur diese müssen einen Vorstand und eine Satzung haben. Der Erstere muss binnen einer Frist von 2 Wochen nach Gründung des Vereins die Satzung sowie das Verzeichnis der Mitglieder des Vorstands, nicht das der Mitglieder des Vereins, — wie meistens bisher — der zuständigen Polizeibehörde einreichen. Jede Änderung der Satzung oder der Zusammensetzung des Vorstands ist in der gleichen Frist anzuzeigen. Die Satzung sowie die Änderungen sind in deutscher Fassung einzureichen, doch können die höheren Verwaltungsbehörden hiervon Ausnahmen zulassen (§ 3).

Die sog. wirtschaftlichen Vereine, welche privatrechtlich als „Verein" anerkannt sind, unterliegen an sich den Vereinsgesetzen nicht (Aktien- u. Aktienkommanditges., eingeschr. Hilfskassen, Ges. m. b. H. usw.) Natürlich können aber auch solche Vereine, wenn sie sich mit politischen Angelegenheiten dauernd beschäftigen, unter das Gesetz fallen. Nur der dauernde Vereinszweck entscheidet.

7. Ausdrücklich ausgenommen sind von der Natur „politischer Vereine" i. S. des § 3 „Personenmehrheiten, die vorübergehend zusammentreten, um im Auftrage von Wahlberechtigten Vorbereitungen für bestimmte Wahlen zu den auf Gesetz oder Anordnung von Behörden beruhenden öffentlichen Körperschaften zu treffen. Doch gilt

diese Privilegierung der sog. „Wahlvereine", „Wahlkomitees" ad hoc nur vom Tage der amtlichen Bekanntmachung des Wahltages bis zur Beendigung der Wahlhandlung.

Natürlich finden die Vorschriften des Ges. auch keine Anwendung auf die durch das Gesetz oder die zuständigen Behörden selbst angeordneten Versammmlungen.

8. Das Reichsvereinsgesetz hat das Genehmigungsrecht der Polizeibehörden auf ein Minimum beschränkt. In der Regel genügt eine, überdies stark durchlöcherte Anzeigepflicht. Wer eine öffentliche Versammlung zur Erörterung politischer Angelegenheiten (politische Versammlung) veranstalten will, muss hiervon mindestens 24 Stunden vor dem Beginn bei der Polizeibehörde unter Angabe des Ortes und der Zeit Anzeige erstatten. Über die Anzeige ist von der Polizeibehörde sofort eine kostenfreie Bescheinigung zu erteilen. Diese Bestimmung, die also bloss für öffentliche und politische Versammlungen gilt, ist aber (§ 6) dreifach durchbrochen, so dass praktisch von ihr wenig überbleibt:
   a) Einer Anzeige bedarf es nicht für Versammlungen, die öffentlich bekannt gemacht worden sind (entweder durch Zeitungen, Anschlag usw.); die Erfordernisse der Bekanntmachung bestimmt die Landeszentralbehörde.
   b) Einer Anzeige bedarf es ferner nicht für Versammlungen der Wahlberechtigten zum Betriebe der Wahlen zu den auf Gesetz oder Anordnung von Behörden beruhenden öffentlichen Körperschaften vom Tage der amtlichen Bekanntmachung des Wahltags bis zur Beendigung der Wahlhandlung.
   c) Das gleiche gilt für Versammlungen der Gewerbetreibenden, gewerblichen Gehilfen, Gesellen, Fabrikarbeiter, Besitzer und Arbeiter von Bergwerken, Salinen, Aufbereitungsanstalten und unterirdisch betriebenen Brüchen und Gruben zur Erörterung von Verabredungen und Vereinigungen zum Behufe der Erlangung günstiger Lohn- und Arbeitsbedingungen, insbesondere mittels Einstellung der Arbeit oder Entlassung der Arbeiter. (S. die genauen Ausführungsbestimmungen bei Dr. Müller und Schmid S. 81—94 und S. 97 ffl.) Die Ausnahme, die rein deklaratorische Bedeutung besitzt, wird in der Praxis — wie alle derartigen kasuistischen Bestimmungen — manche Schwierigkeiten machen.

9. Strenger als die öffentlichen Versammlungen in Lokalen behandelt auch das Reichsgesetz die Versammlungen im Freien und die öffentlichen Aufzüge (§ 7). Sie bedürfen der Genehmigung der Polizeibehörde. Die Genehmigung ist von dem Veranstalter mindestens 24 Stunden vor dem Beginne der Versammlung oder des Aufzugs unter Angabe des Ortes und der Zeit nachzusuchen. Sie ist schriftlich zu erteilen und darf nur versagt werden, wenn aus der Abhaltung der Versammlung oder der Veranstaltung des Aufzugs Gefahr für die öffentliche Sicherheit zu befürchten ist. Im Falle der Verweigerung ist dem Veranstalter sofort ein kostenfreier Bescheid mit Angabe der Gründe zu erteilen.

Aber auch hier hat der Reichstag wichtige praktische Durchbrechungen des Prinzips beschlossen, indem er ausdrücklich bestimmte, dass eine Versammlung, die in einem geschlossenen Raum veranstaltet wird, nicht schon deshalb als Vers. unter freiem Himmel anzusehen ist, weil ausserhalb des Vers.-Raumes befindliche Personen an der Erörterung teilnehmen oder weil die Versammlung in einen mit dem Versammlungsraume zusammenhängenden umfriedeten Hof oder Garten verlegt wird.

Und ferner bleibt es der Landeszentralbehörde überlassen, die Genehmigung generell durch blosse Anzeige oder öffentliche Bekanntmachung zu ersetzen. Endlich ist ausdrücklich ausgesprochen, dass gewöhnliche Leichenbegängnisse und hergebrachte Hochzeitszüge der Anzeige oder Genehmigung überhaupt nicht bedürfen. Die Befugnis der Dispensation von Anzeige und Genehmigung ist der Landeszentralbehörde im weitesten Sinne gegeben. Von ihr haben in den einzelstaatlichen Ausführungsbestimmungen die

Polizeibehörden auch schon mancherlei Gebrauch gemacht (z. B. für Kirmesszüge, Studentenumzüge usw.).

10. Auch die weitere Abwickelung der öffentlichen politischen Versammlungen regelt das Gesetz, indem es vorschreibt, dass jede solche Versammlung einen Leiter haben muss. Der Veranstalter kann die Leitung selbst übernehmen oder sie übertragen. Leiter oder Veranstalter haben jedenfalls für Ruhe und Ordnung zu sorgen und das Recht, event. die Versammlung für aufgelöst zu erklären. Die Polizeibehörde kann in jede öffentliche Versammlung — ob politische oder unpolitische — Beauftragte entsenden. Sie haben sich in dieser Eigenschaft dem Leiter oder Veranstalter vorzustellen. Dann muss ihnen ein „angemessener Platz" eingeräumt werden. Ausdrücklich ist aber bestimmt, dass die Polizeibehörde nicht mehr als zwei Beauftragte zu einer solchen öffentlichen Versammlung entsenden darf.

Das Verbot des Waffentragens in Versammlungen hat sich auch in das Reichsgesetz hineingeflüchtet.

11. Auch das Recht der Auflösung der Versammlung durch die Polizei ist im Gesetze genau und erschöpfend geregelt (§ 14).

Hervorzuheben ist hier ausser den Übertretungen des sog. „Sprachenparagraphen" (s. unten) vor allem das Recht der Auflösung, „wenn in der Versammlung Anträge oder Vorschläge erörtert werden, die eine Aufforderung oder Anreizung zu Verbrechen oder nicht nur auf Antrag zu verfolgenden Vergehen enthalten".

Ist eine Versammlung für aufgelöst erklärt worden, so hat die Polizeibehörde dem Leiter der Versammlung die mit Tatsachen zu belegenden Gründe der Auflösung schriftlich mitzuteilen, falls er dies binnen drei Tagen beantragt: Eine Bestimmung, die der Auflösungswillkür der Polizeibehörden einen um so wirksameren Riegel vorschieben soll, als die Anfechtung der Auflösung einer Versammlung dem Verwaltungsstreitverfahren unterliegt.

Sobald eine Versammlung für aufgelöst erklärt ist, sind die Anwesenden verpflichtet, sich sofort zu entfernen — selbst wenn die Auflösung später als ungerechtfertigt erklärt wird: eine in der Praxis hart empfundene Entscheidung!

12. Die crux des Gesetzes bildete in den Parlamentsverhandlungen der sog. Sprachenparagraph:

Die Verhandlungen in öffentlichen Versammlungen sind darnach (§ 12) in deutscher Sprache zu führen: Ausnahmen sind ex lege für internationale Kongresse sowie auf Wahlversammlungen für Reichstag und Landtag während der Wahlzeit vorgeschrieben. Hier kann also jederzeit ohne jede Anmeldung in fremder Sprache verhandelt werden. Die Zulässigkeit weiterer Ausnahmen regelt die Landesgesetzgebung. In Landesteilen mit mindestens 60% alteingesessener Bevölkerung nichtdeutscher Muttersprache,[2]) ist in den ersten 20 Jahren (also bis 15. Mai 1928) der Mitgebrauch der nichtdeutschen Sprache gestattet, wenn der Veranstalter mindestens dreimal 24 Stunden vor dem Beginn der Versammlung der Polizei die Anzeige erstattet, dass und in welcher fremden Sprache die Verhandlungen geführt werden sollen. Weitere spezielle oder generelle Ausnahmen kann die Landesgesetzgebung wie die Landeszentralbehörde zulassen.

Die leidenschaftlich bekämpfte, praktisch beiderseits überschätzte Bestimmung des § 12 ist lediglich gegen die Polen gerichtet.

Der § 12 gilt übrigens für alle öffentlichen Versammlungen — gleichviel ob politische oder nicht politische. Die meisten Bundesstaaten haben ausdrücklich generell für die Gewerkschaftsverhandlungen des § 6 Abs. 3 des Ges. den Gebrauch der nichtdeutschen Sprache für zulässig erklärt. Preussen noch nicht.

13. Die Strafbestimmungen des Gesetzes (§ 18 u. § 19) sind im Verhältnisse zu den bisherigen Gesetzen niedrig, meist Übertretungsstrafen (Geldstr. bis zu 150 Mk., an deren

[2]) Ein genaues Verzeichnis der betr. Bezirke wurde alsbald von der preussischen Regierung aufgestellt.

Stelle im Unvermögensfalle Haft), nur in vereinzelten Fällen (§ 19) Vergehensstrafen (Geldstrafe bis 300 Mk. oder Haft).

14. Aufgehoben werden ausdrücklich durch das Gesetz § 17 Abs. 2 des Wahlges. vom 31. Mai 1869, der § 2 Abs. 2 des Einf.Ges. zum Str.G.B., soweit er sich auf die bes. Vorschriften des Landesstrafrechts über Missbrauch des Vereins- u. Vers.-Rechts bezieht und der § 6 Abs. 2 No. 2 des Einf.Ges. zur R.Str.Pr.O. Die sonstigen reichsgesetzlichen Vorschriften über Vereine und Versammlungen (siehe oben) bleiben in Kraft (s. die aufgehobenen landesrechtl. Vorschriften bei Dr. Müller a. a. O. S. 694 ffl.) Weiter bleiben in Kraft die oben bereits erwähnten Bestimmungen des Landesrechts über kirchliche u. relig. Vereine, über Prozessionen, Wallfahrten usw., sowie über geistliche Orden, die Vorschriften über die Versammlungen während des Belagerungszustandes u. bei Aufruhr, die Vorschriften über Verabredung ländlicher Arbeiter u. Dienstboten (s. Näheres oben), sowie zum Schutze der Feier der Sonntage und Festtage; jedoch sind für Sonntage, die nicht zugleich Festtage sind, Beschränkungen des Versammlungsrechts nur bis zur Beendigung des vormittägigen Hauptgottesdienstes zulässig. —

Die Durchführung des Gesetzes machte wesentliche Schwierigkeiten nur in Preussen, nachdem sich auch in Sachsen die Praxis den neuen Grundsätzen wesentlich anbequemt hat. —

### Die Weiterbildung des Vereins- und Versammlungsrechts.

Dass das Reichs-Vereinsgesetz von 1908 in seiner ursprünglichen Gestalt trotz der gesteigerten Gewähr gegen polizeiliche Willkür und politische Schikane nicht das Endziel der Entwicklung auf dem Gebiete des Vereins- und Versammlungsrechts sein würde, war vorauszusehen. Der Krieg und die Revolution beschleunigten diese Entwicklung, deren gesetzgeberische Ergebnisse in der neuen Reichsverfassung erneut zusammengefasst wurden.

Durch die Novelle vom 26. Juni 1916 (R.G.Bl. S. 635) wurde hinter § 17 des Vereinsgesetzes der § 17 a eingeschoben, der die für politische Vereine geltenden Einschränkungen in § 3 und § 17 des Gesetzes für Vereine von Arbeitgebern und Arbeitnehmern zum Behufe der Erlangung günstiger Lohn- und Arbeitsbedingungen ausschliesst in dem Fall, dass diese Vereine nur auf solche Angelegenheiten der Sozialpolitik und der Wirtschaftspolitik einzuwirken bezwecken, die mit der Erlangung oder Erhaltung günstiger Lohn- und Arbeitsbedingungen oder mit der Wahrung oder Förderung wirtschaftlicher oder gewerblicher Zwecke zugunsten ihrer Mitglieder oder mit allgemeinen beruflichen Fragen im Zusammenhange stehen. (R.G.Bl. S. 635).

Die Pflicht der Vorstandsbestellung, Satzungsvorlage und des Mitgliederausweises sowie das Erfordernis des vollendeten 18. Lebensjahres für die Mitglieder wurde somit diesen wirtschaftspolitischen Vereinen erlassen.

Durch Novelle vom 19. April 1917 (R.G.Bl. S. 361) wurde der „Sprachenparagraph" mit seinen gesetzlichen Folgen aufgehoben, am gleichen Tage durch Reichsgesetz (R.G.Bl. S. 362) das Gesetz betreffend den Orden der Gesellschaft Jesu vom 4. Juni 1872 mit all seinen Ausführungs- und Vollzugsvorschriften beseitigt. Das Recht dieses Ordens und der ihm verwandten Orden und ordensähnlichen Kongregationen auf die Errichtung von Niederlassungen im Gebiete des Deutschen Reiches ist hierdurch wieder hergestellt.

Die besondere Strafvorschrift des § 153 der Reichsgewerbeordnung gegen den Missbrauch der Koalitionsfreiheit durch die Nötigung zur Teilnahme an gewerblichen Koalitionen oder durch die Verhinderung an solcher Teilnahme wurde durch Reichsgesetz vom 22. Mai 1918 (R.G.Bl. S. 423) aufgehoben.

Nach dem Ausbruch der Revolution brachte die erste durchgreifende Anordnung der Aufruf des Rats der Volksbeauftragten an das deutsche Volk vom 12. November 1918 (R.G.Bl. S. 1303), der bestimmte:

„Das Vereins- und Versammlungsrecht unterliegt keiner Beschränkung, auch nicht für Beamte und Staatsarbeiter."

Dieser Bestimmung, die mit „Gesetzeskraft" erlassen wurde, kommt eine weitergehende Bedeutung als die einer allgemeinen vorläufigen programmatischen Festlegung von Richtlinien nicht zu.

Dies ergibt sich aus der Staatsnotwendigkeit und Staatssicherheit ebensosehr, wie aus der weiteren Ausgestaltung des in Frage stehenden Rechtsgebietes.

Die Erlaubnis für Personen des Soldatenstandes, an politischen Vereinen und Versammlungen teilzunehmen, die in § 3 der Wahlverordnung vom 30. November 1918 (R.G.Bl. S. 1345) ausgesprochen ist, hätte keine Berechtigung, wenn durch jenen Aufruf die restlose Aufhebung aller Beschränkungen des Vereins- und Versammlungsrechts bereits vollzogen gewesen wäre. Auch die Tatsache, dass die Reichsverfassung vom 11. August 1919 Bestimmungen über das Vereins- und Versammlungsrecht enthält, lässt erkennen, dass jene Regelung keine endgültige war und somit auch das alte Reichsvereinsgesetz nach wie vor in Kraft ist, soweit es nicht durch nachträgliche Gesetze im technischen Sinne geändert ist.

Jn Art. 7 Ziff. 6 der neuen Reichsverfassung ist die Gesetzgebung über das Vereins- und Versammlungswesen dem Reiche ausdrücklich vorbehalten und in den folgenden ist von diesem Vorbehalt bereits auf eine Weise Gebrauch gemacht, die das Vereinsgesetz vom 19. April 1908 in mancher Hinsicht unberührt lässt, in wesentlichen Punkten aber auch abändert.

Nach Artikel 123 der neuen Reichsverfassung haben alle Deutschen das Recht, sich ohne Anmeldung oder besondere Erlaubnis friedlich und unbewaffnet zu versammeln.

Versammlungen unter freiem Himmel können durch Reichsgesetz anmeldepflichtig gemacht und bei unmittelbarer Gefahr für die öffentliche Sicherheit verboten werden. Bis zum Erlass des Reichsgesetzes besteht auch für Versammlungen unter freiem Himmel keine Anmelde- oder Genehmigungspflicht.

Alle Deutschen haben das Recht zu Zwecken, die den Strafgesetzen nicht zuwiderlaufen, Vereine oder Gesellschaften zu bilden. Dieses Recht kann nicht durch Vorbeugungsmassregeln beschränkt werden. Für religiöse Vereine und Gesellschaften gelten dieselben Bestimmungen. (Artikel 124 Abs. 1).

Die Befugnis, einen Verein, dessen Zweck den Strafgesetzen zuwiderläuft, aufzulösen, ergibt sich aus § 2 des Vereinsgesetzes.

Der Erwerb der Rechtsfähigkeit steht jedem Verein gemäss den Vorschriften des bürgerlichen Rechtes frei. Er darf einem Verein nicht aus dem Grunde versagt werden, dass er einen politischen, sozialpolitischen oder religiösen Zweck verfolgt. (Art. 124 Abs. 2).

Allen Beamten wird die Vereinigungsfreiheit gewährleistet (Art. 130) ebenso wie allen Personen die Freiheit der Vereinigung zu Religionsgesellschaften (Art. 137 Abs. 2 S. 1). Über den Zusammenschluss von Religionsgesellschaften unter sich und ihre sonstigen rechtlichen Verhältnisse siehe Art. 137 l. c.

Einen durch die bisherige Gesetzgebung bereits anerkannten Grundsatz bestätigt endlich Art. 159, der lautet:

„Die Vereinigungsfreiheit zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen ist für jedermann und für alle Berufe gewährleistet. Alle Abreden und Massnahmen, welche diese Freiheit einzuschränken oder zu behindern suchen, sind rechtswidrig."

Mit dieser Vorschrift sind die Leitsätze der neuen Reichsverfassung für das Vereins- und Versammlungsrecht erschöpft.

Bis zum Erlass des neuen Vereinsgesetzes hat das alte die Reichsverfassung insoweit zu ergänzen, als es durch sie nicht aufgehoben ist. (Art. 178 Abs. 2 der Reichsverfassung). Wie weit dies letztere der Fall ist, ergibt die Gesetzesauslegung im Einzelnen. Die Pflicht der politischen Vereine, einen Vorstand und eine Satzung (§§ 3, 4) die gesetzliche Notwendigkeit für öffentliche Versammlungen, einen Leiter zu haben (§ 16), das Waffenverbot für Teilnehmer an öffentlichen Versammlungen oder Aufzügen (§ 11), das Recht der Polizeibehörde, in öffentliche Versammlungen Beauftragte zu entsenden (§ 13), das Recht der Auflösung solcher Versammlungen seitens der Beauftragten in den Fällen gewisser Verfehlungen gegen das in Kraft befindliche Gesetz (§§ 14, 15, 16) die Strafvorschriften, die auf solche Fälle Bezug haben (§ 18, 19) sind sonach, um einige Beispiele zu nennen, nach wie vor aufrechterhalten.

Dagegen muss die gerade jetzt so wichtige Bestimmung des § 24, wonach die Vorschriften des Landesrechts in Bezug auf Vereine und Versammlungen für die Zeit der Kriegsgefahr, des Krieges, des erklärten Kriegs-(Belagerungs-)Zustandes oder innerer Unruhen (Aufruhres) durch das Vereinsgesetz unberührt bleiben, insofern als abgeändert gelten, als Art. 48 Abs. 2 der neuen Reichsverfassung nach Massgabe eines noch zu erlassenden Kriegsgesetzes für den Fall, dass im Deutschen Reich die öffentliche Sicherheit und Ordnung erheblich gestört oder gefährdet ist, dem Reichspräsidenten das Recht gibt, die zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nötigen Massnahmen zu treffen, erforderlichenfalls mit Hilfe der bewaffneten Macht einzuschreiten und dabei vorübergehend unter Anderem die in den Artikeln 123, 124 festgesetzten Grundrechte des Vereins- und Versammlungsrechts ganz oder zum Teil ausser Kraft zu setzen. Einstweilige Massnahmen dieser Art kann bei Gefahr im Verzug die Landesregierung für ihr Gebiet treffen. (Art. 48 Abs. 4.)

Bis zum Erlasse des zu erwartenden Reichsgesetzes hat es bei den alten reichs- und landesrechtlichen Vorschriften, die das Vereins- und Versammlungsrecht in den Fällen des Krieges und des Aufruhrs begrenzten, sein Bewenden. Vergl. z. B. das bayer. Gesetz vom 12. Juli 1919 über die Einsetzung von Volksgerichten bei inneren Unruhen und Vollzugsbekanntmachung hierzu vom 19. Juli 1919 (bayer. Staatsanzeiger Nr. 179) und Gesetz vom 31. Juli 1919 über die ausserordentlichen Massnahmen zum Schutze des Freistaates (G.V.Bl. S. 413).

Es unterliegt keinem Zweifel, dass die neue Reichsverfassung, die das Vereins- und Versammlungsrecht unter die Grundrechte des Deutschen Volkes einreiht, auf diesem Gebiete wichtige neue Freiheiten geschaffen hat. Am Deutschen Volke wird es liegen, sie zu seinem Segen zu gebrauchen. Die wahre Freiheit liegt im Gesetz und dessen Achtung.

---

# c) Pressfreiheit und Presspolitik.

Von Dr. **Otto Jöhlinger,**

**Dozent der Staatswissenschaften und der Zeitungskunde am Orientalischen Seminar der Universität Berlin.**

**Inhalt.**

Literatur. 1. Begriffsbestimmung. 2. Geschichtliche Entwicklung. 3. Heutiger Zustand. 4. Pressfreiheit und Pressgesetzgebung. 5. Presspolitik.

**Literatur:**

Biedermann, Artikel „Presse" im Staatslexikon (Rotteck-Welcker). — Consentius, Die Berliner Zeitungen bis zur Regierung Friedrichs des Grossen, Berlin 1904. — Ebner, Das deutsche Zeitungsrecht 5. Bd., Magdeburg 1909. — Garr, Parlament und Presse, Wien 1908. — Gnau, Die Zensur unter Joseph II., Strassburg 1911. — Jöhlinger, Zeitungswesen und Hochschulstudium, Jena 1919. — Laubert, Presse und Zensur in neupreussischer Zeit, 1815/47. — v. Liszt, Lehrbuch des österreichischen Pressrechts, Wien 1878. — v. Liszt, Das Reichspressrecht, Berlin 1880. — Löning, Die strafrechtliche Haftung des verantwortlichen Redakteurs, Jena 1889. — Mühsam, Wie wir belogen wurden, München. — Oberholtzer, Die Beziehungen zwischen dem Staat und der Zeitungspresse im Deutschen Reich, Berlin 1895. — Rehm, Artikel „Pressgewerbe und Pressrecht" im Handwörterbuch der Staatswissenschaften. — Salomon, Geschichte des deutschen Zeitungswesens, 3 Bde., Oldenburg 1906. — Schwarze-Appelius, Reichspressgesetz, Erlangen 1903. — v. Treitschke, Deutsche Geschichte im 19. Jahrhundert, 5. Bd., Der Kampf mit der Presse. — Wettstein, Über das Verhältnis zwischen Staat und Presse, Zürch 1904. — Zenker, Geschichte der Wiener Journalistik, 2 Bde., Wien 1892 und 1893. — Zensurbuch für die deutsche Presse. Herausgegeben von der Oberzensurstelle des Kriegspresseamtes März 1917.

## 1. Begriffsbestimmung.

Die Pressfreiheit ist eine alte Forderung des Liberalismus aller Länder. Um sie wird gekämpft, seit die Zensur der Bücher und Zeitschriften die Bevormundung der durch den Druck

verbreiteten geistigen Erzeugnisse übernommen hat. Diese Forderung begreift im engeren Sinne die Freiheit, Erzeugnisse der Literatur, sowohl in Buchform als auch in Zeitschriften und Tageszeitungen, auf mechanischem Wege zu vervielfältigen und zu verbreiten, ohne dass es hierzu einer besonderen Genehmigung oder gar einer vorherigen Prüfung (Vorzensur) bedarf. Pressfreiheit in weiterem Sinne bedeutet die Freiheit des gesamten Pressgewerbes von allen einengenden Vorschriften der Polizei oder der Verwaltung.

Wenn man heute von Pressfreiheit spricht, meint man im allgemeinen damit lediglich die Befreiung der Herstellung und Verbreitung literarischer Erzeugnisse von der obrigkeitlichen Kontrolle. Dieser Grundsatz der Pressfreiheit ist heute in allen Ländern der Welt zur Durchführung gelangt. Eine Zensur der Druckerzeugnisse vor Erscheinen findet in normalen Zeiten nirgendwo mehr statt. Nur für aussergewöhnliche Fälle, Unruhen, Revolution oder Krieg sind Ausnahme-Bestimmungen in den meisten Ländern vorbehalten.

### 2. Geschichtliche Entwicklung.

So selbstverständlich uns heute die Freiheit der Presse erscheint, so muss doch betont werden, dass die Pressfreiheit das Ergebnis eines jahrhundertelangen Kampfes ist, dass sie in den meisten Ländern erst nach grossen Revolutionen zur Durchführung gelangte. In England haben die verschiedenen Revolutionen der Presse ihre Freiheit erst erkämpfen müssen; in Frankreich bedurfte es der grossen Revolution, und in Deutschland machte erst das Jahr 1848 den Anfang. Aber sehr häufig finden wir die gleiche Erscheinung in den verschiedensten Ländern, dass eine zu straffe Handhabung der Zensur den Anlass oder wenigstens eine der Ursachen von Revolutionen bildet, dass in der Revolution alles beseitigt wird, was sich auf dem Wege der Gesetzgebung mit dem Zeitungswesen beschäftigt, dass vorübergehend eine völlige Pressfreiheit herrscht, dass aber dann wieder ein Rückschlag eintritt und ein Teil des Abgeschafften wieder eingeführt wird; ja nicht selten finden wir nach Freiheitsbewegungen sogar eine schärfere Einengung der Pressfreiheit als vorher.

Die Zensur ist beinahe so alt wie die Buchdruckerkunst, und das ist auch nicht verwunderlich; denn vor der Erfindung des Buchdrucks war eine Zensur weder notwendig noch möglich. Briefliche Mitteilungen konnten einer Vorzensur kaum unterworfen werden. Weder sie noch die Volksreden übten eine derartige Wirkung aus, wie die Erzeugnisse der Druckerpresse. Das wird anders, als Gutenbergs Erfindung die Möglichkeit bietet, den Gedanken eine bis dahin nicht gekannte weite Verbreitung zu geben. Zuerst ist es das Gebiet der Kirche, auf dem sich die Wirkung fühlbar macht. Die Erfindung der Buchdruckerpresse fällt zeitlich zusammen mit dem Kampf um die Form der Religion, und so sind es denn auch zuerst Schriften religiösen Charakters, die das neue Gewerbe in Nahrung setzen. Die zahllosen Streitschriften für und wider den katholischen Glauben sind es, die zunächst in gedruckter Form der gebildeten Welt zuströmen. Das politische Leben trat noch in den Hintergrund. Zeitungen wurden erst viel später gedruckt, und so ist es denn weiter nicht verwunderlich, dass es ein Papst war, der die Zensur zur Einführung bringt. Man nennt den Papst Alexander VI. (1492) den Vater der Zensur. Von ihm rührt die sogenannte „Vorzensur" für Bücher her, die dann unter seinen Nachfolgern weiter ausgebaut wird. Allmählich wächst sich die Vorzensur zu einer Institution der katholischen Kirche aus. Nach der damaligen Rechtsauffassung erstreckte sie sich nicht nur auf den Verfasser und Hersteller der Druckschriften, sondern auch auf den Leser. Auch er verfällt der Strafe, wenn er verbotene Bücher liest oder auch nur besitzt. Bereits 25 Jahre nach Erfindung der Buchdruckerkunst finden wir die Vorzensur bei bischöflichen Behörden. Als Strafen werden festgesetzt: die Exkommunikation, die Geldstrafe und die öffentliche Verbrennung der konfiszierten Schriften durch Henkershand. Ergänzt wird diese kirchliche Zensur durch den 1558 geschaffenen Index librorum prohibitorum, der alle die Werke aufführt, die nicht gelesen werden dürfen. Dieser Index stellt einen alphabetisch geordneten Katalog der Bücher dar, die verboten sind; ihr Inhalt wurde durch eine besondere Index-Kongregation dauernd geprüft und vermehrt. Kein Katholik durfte ohne besondere Erlaubnis des Papstes oder seiner Bevollmächtigten Bücher lesen, die im Index verzeichnet waren. Wie bekannt, besteht diese Einrichtung auch heute noch, freilich in einer

etwas geänderten Form, wobei man versucht hat, den Verhältnissen der Neuzeit Rechnung zu tragen. Allerdings legt man heute den Index anders aus.

Die kirchliche Zensur bildete den Vorläufer für die politische. Nachdem man die kirchlichen Streitschriften zu unterdrücken versucht hat, macht sich das Bestreben der weltlichen Macht bemerkbar, auch die politischen Flugschriften einer besonderen Überwachung zu unterziehen. Aber das Ziel wurde hier nicht erreicht, trotz aller Vorschriften über die Druckerlaubnis, trotz der Verpflichtung der Angabe der Druckerei, des Druckortes und der Verfasser. Man versucht schliesslich durchzusetzen, dass jedes Druckerzeugnis vorher der Zensur unterworfen wird; schliesst diejenigen Buchdruckereien, die sich dieser Vorschrift nicht unterwerfen, sperrt Buchdrucker und Verfasser ins Gefängnis. Trotzdem lässt sich die gewaltige Flut nicht bannen, und so bildet sich allmählich die Zensur als eine Einrichtung des Staates heraus, die eine sehr lange Dauer gehabt hat und zweifellos von erheblichem Einfluss auf das ganze Geistesleben der Kulturvölker gewesen ist.

In Deutschland setzte Kaiser Maximilian I. den Bestrebungen auf die geistige Bevormundung ein Hindernis entgegen. Erst unter Karl V. zog die Zensur in Deutschland ein. Unter seiner Herrschaft wird das Wormser Edikt gegen die Schriften Luthers und seiner Anhänger erlassen. Auf dem Reichstag zu Nürnberg (1524) kommt die erste gesetzliche Grundlage für die politische Zensur zustande:

> „Eine Obrigkeit solle bei ihren Druckereien und sonst allenthalben notdürftig Einsehens haben, damit Schmachschriften und Gemälde fürderhin gänzlich abgetan und nicht weiter ausgebreitet werden."

Hier ist also nur die Rede von den Schmähschriften, und unter den Gemälden hat man zweifellos jene zu verstehen, deren Absicht es war, bestehende Einrichtungen ins Lächerliche zu ziehen. Diese Bestimmung war aber nur der Vorläufer für die späteren weitergehenden Massnahmen. Der Reichstag zu Speyer (1529) beschloss, allerdings nur als vorläufige Massregel, die Druckzensur für das ganze Deutsche Reich. In der Folgezeit wird dieser Beschluss dauernd ausgebaut und verschärft und gerade die ständigen Verschärfungen lassen darauf schliessen, dass man das erstrebte Ziel nicht erreicht hat. Zur Durchführung der Zensur wird in Frankfurt a. M. die Kaiserliche Bücherkommission begründet, der die Überwachung aller im Reich erscheinenden oder von auswärts bezogenen Schriften übertragen wird. Ihren Zweck hat diese Kommission aber nicht erfüllt; ebensowenig der Absatz 50 des Westfälischen Friedens, dessen Ziel es sein sollte, jede Kritik des Religionsfriedens zu unterdrücken. Aus jener Zeit her rührte die Bedeutung Leipzigs für den deutschen Büchermarkt; denn um der Frankfurter Zensur zu entgehen, zogen zahlreiche Druckereien und der Buchhandel nach Leipzig.

Von grossem Einfluss war die französische Revolution. Hier wurde zwar um die Pressfreiheit gekämpft; aber in Deutschland befürchtete man die Rückwirkungen der französischen Freiheit und glaubte nun besonders die Presse bevormunden zu müssen, damit die gefährlichen Ideen aus Frankreich nicht nach Deutschland gelangen.

Eine eigenartige Stellung nahm Friedrich der Grosse in Preussen ein. Er selbst verkündete zwar, dass man den Zeitungsschreibern die Freiheit lassen solle. Bekannt ist das Wort, „dass Gazetten, wenn sie interessant sein sollen, nicht genieret sein dürfen." Nichtsdestoweniger hat Friedrich der Grosse der Presse zahlreiche geistige Fesseln angelegt. Unter dem Nachfolger Friedrichs des Grossen spielte naturgemäss das religiöse Gebiet eine grosse Rolle. Der König glaubte die Kirche gegen die Pressfreiheit besonders in Schutz nehmen zu müssen. Als Zensurbehörde fungierte damals die Akademie der Wissenschaften zu Berlin. Als Friedrich Wilhelm III. den Thron bestieg, richtete, wie bekannt, der damals liberale Gentz ein Schreiben an den König, in dem er die Einführung des Pressfreiheit vorschlug und begründete. Dieses Schreiben, das in einer späteren Zeit gegen den Verfasser ausgenützt wurde, hat Gentz sicherlich in der Folgezeit sehr bereut. Zunächst hatte es jedenfalls zur Folge, dass die Zensur in Preussen milder gehandhabt wurde.

Sehr zu statten kam der Presse in Deutschland, dass es sich damals nicht um ein einheitliches Reichsgebiet handelte, dass also die Gesetzgebung, wie auf so vielen Gebieten, so auch auf dem des Druckgewerbes ausserordentlich vielgestaltig war. Was in dem einen Staat dem Stift

des Zensors verfiel, wurde in einem anderen Staate erlaubt. Viele Landesherrn sahen es nicht ungern, wenn gegen ihre Nachbarn geschrieben wurde. Katholische Fürsten duldeten Angriffe auf den Protestantismus und umgekehrt. Erst die französische Revolution liess in den Fürsten ein gewisses Solidaritätsgefühl aufkommen. Man glaubte an die gemeinsamen Interessen der deutschen Bundesfürsten, und nun finden sich alle zusammen in ihrem Kampf gegen die Presse. In der Zeit nach der französischen Revolution wird, wie erwähnt, die Zensur wieder schärfer angewandt. Sie erreicht dann in Deutschland ihren Höhepunkt, als Napoleon in Deutschland diktierte und den Buchhändler Palm erschiessen lässt. Der Rückzug Napoleons eröffnete der Presse wieder grössere Freiheiten. Deutsche Männer erhoben ungehindert von der Zensur ihre Stimme. Ernst Moritz Arndt, Turnvater Jahn und der Feuerkopf Görres schrieben in einem Tone, der bis dahin von der Zensur nicht gestattet worden war. Die günstigen Wirkungen, die durch diese Männer ausgeübt wurden, liessen gewisse Hoffnungen aufkommen. Man glaubte, dass jetzt das Zeitalter der Freiheit der Presse gekommen sei, und die Stellung der Regierungen zu zahlreichen Presseerscheinungen unterstützte diese Hoffnung. Man sah in der Presse nicht mehr, wie bisher, nur den unbequemen und räsonnierenden Gegner, sondern man fing bereits an, eine Presspolitik zu treiben, d. h. das Druckgewerbe in den Dienst der allgemeinen Politik zu stellen. Besonders fortschrittlich war die Pressgesetzgebung in Sachsen-Weimar, wo die Verfassung von 1816 sogar direkt gesetzlich die Freiheit der Presse festlegte. In anderen Staaten wurde die Zensur milder gehandhabt, namentlich gegen Bücher, während gegen Zeitungen und Zeitschriften vielfach immer noch Ausschreitungen der Zensoren festzustellen waren. Gelegentlich der Besprechungen auf dem Wiener Kongress über die neue Verfassung wurde auch die gesetzliche Regelung der Presse besprochen, und es wurde in Artikel 18 der Verfassung des Deutschen Bundes festgelegt:

„Die verbündeten Fürsten und freien Städte kommen überein, den Untertanen der deutschen Bundesstaaten folgende Rechte zuzusichern:

d) Die Bundesversammlung wird sich bei ihrer ersten Zusammenkunft mit Abfassung gleichförmiger Verfügungen über die Pressfreiheit und Sicherstellung der Rechte der Schriftsteller und Verleger gegen den Nachdruck beschäftigen."

Dieser Passus sollte nach der damaligen Auffassung unstreitig der Vorläufer milderner Bestimmungen für die Presszensur sein, nicht aber etwa eine gesetzliche Festlegung der Zensur vorbereiten. Es kam aber anders, als sowohl die Vorkämpfer der Pressfreiheit, als auch die Staatsmänner sich gedacht hatten. Statt einer Milderung der Zensur erfolgte eine Verschärfung. Anlass dazu gab zunächst das Wartburgfest am 18. Oktober 1817. Diese Veranstaltung war durch die Burschenschaft zu Jena veranlasst worden und sollte zugleich die dritte Säkularfeier der Reformation darstellen. Hierbei kam es zu den bekannten Kundgebungen bei einer Siegesfeier zur Erinnerung an die Völkerschlacht bei Leipzig, wobei eine Reihe von Schriften öffentlich verbrannt wurden. Diese Kundgebung wurde nun von den reaktionären Kreisen ausgenutzt, was zunächst eine schärfere Beaufsichtigung des akademischen Lebens in Deutschland zur Folge hatte, schliesslich aber auch dazu diente, den Anhängern der Pressezensur neue Nahrung zuzuführen. Gefördert wurde das Streben der Reaktion noch dadurch, dass sich unter dem Schutz der Pressfreiheit in Sachsen-Weimar eine Tagesliteratur herausgebildet hatte, welche in anderen Staaten unmöglich gewesen wäre. Eine Reihe von Zeitschriften erschienen dort, deren Kritik den Regierungen der anderen Staaten unangenehm war. Als nun die Reaktion auch Gelegenheit hatte, die Ermordung des Dichters Kotzebue für ihre Zwecke auszuschlachten, kam es zu den Karlsbader Beschlüssen und in der Folgezeit zu dem Bundespressgesetz von 1819, das die Zensur in Deutschland gesetzlich wieder herstellte. Der § 1 dieses Gesetzes lautet:

„Solange als der gegenwärtige Beschluss in Kraft bleiben wird, dürfen Schriften, die in der Form täglicher Blätter oder heftweise erscheinen, dergleichen solche, die nicht über 20 Bogen im Druck stark sind, in keinem deutschen Bundesstaat ohne Vorwissen oder vorgängige Genehmigung der Landesbehörden zum Druck befördert werden.

Schriften, die nicht in eine der hier namhaft gemachten Klassen gehören, werden fernerhin nach den in den einzelnen Bundesstaaten erlassenen oder noch zu erlassenden Gesetzen behandelt. Wenn dergleichen Schriften aber irgend einem Bundesstaat Anlass zur Klage geben,

so soll diese Klage im Namen der Regierung, an welche sie gerichtet ist, nach den in den einzelnen Bundesstaaten bestehenden Formen gegen die Verfasser oder Verleger der dadurch betroffenen Schriften erledigt werden."

Im § 7 war festgelegt, dass, wenn eine Zeitung oder Zeitschrift durch einen Ausspruch der Bundesversammlung unterdrückt worden ist, der Redakteur binnen 5 Jahren bei keinem anderen Bundesstaat in einer ähnlichen Redaktion zugelassen wurde. Es handelt sich also bei diesem Gesetz um einen weitgehenden Eingriff in die Tätigkeit der Journalisten. Die Ausschliessung eines Redakteurs auf die Dauer von 5 Jahren konnte seine vollständige Lahmlegung und zugleich seine schwerste wirtschaftliche Schädigung bewirken.

Nach § 10 des Gesetzes sollten die ganzen gesetzlichen Bestimmungen nur 5 Jahre in Kraft sein. Alsdann sollte untersucht werden, auf welche Weise die gleichförmigen Verfügungen über die Pressfreiheit in Erfüllung gesetzt werden könnten. Dieser Paragraph ist aber nicht zur Durchführung gelangt. Im Gegenteil, schon vorher hatte Metternich seinen Einfluss auf die preussische Regierung ausgeübt, sodass es in der Folgezeit zu immer neuen Verschärfungen kam. 1824 wurde beschlossen, das Bundespressgesetz auf unbestimmte Zeit zu verlängern.

Die französische Revolution von 1830 war die Folge des Staatsstreichs der französischen Regierung gegen die Presse, und damit hängt es denn auch zusammen, dass eine der wichtigsten Bestimmungen des neuen Regimes war: „Die Zensur ist abgeschafft und darf nie wieder eingeführt werden." Das konnte nicht ohne Eindruck auf die benachbarten deutschen Bundesstaaten bleiben, und so sehen wir denn vorübergehend eine Milderung der Zensur, die aber nicht von langer Dauer war. Der Bundestag erreichte sogar, dass das liberale badische Pressgesetz als unvereinbar mit der bestehenden Bundesgesetzgebung wieder aufgehoben wurde. Gute Namen sind es gewesen, die auf Grund der Pressgesetzgebung für längere Zeit von der journalistischen Tätigkeit ausgeschlossen wurde. Der erste war Liesching in Stuttgart, der Herausgeber des „Deutschen Beobachters". Die Professoren von Rotteck und Welcker wurden von ihrer akademischen Tätigkeit entbunden, Rotteck auf die Dauer von 5 Jahren von einer Redaktionstätigkeit ausgeschlossen. Im Jahre 1835 kommt es dann zu dem Beschluss der Bundesversammlung, der sich gegen das „junge Deutschland" wandte. Die Schriften von Heine, Gutzkow, Laube und anderen werden untersagt. Gegen die Verfasser sollten die straf- und politischen Gesetze angewandt werden. Der Verkauf der Bücher wird verboten, und die Regierung der freien Stadt Hamburg erhält die Aufforderung, die Hoffmann u. Campesche Buchhandlung in geeigneter Weise zu verwarnen.

Friedrich Wilhelm IV. versuchte der Presse entgegenzukommen. Er gibt eine Reihe von Anweisungen, wonach die Zensur in liberaler Weise gehandhabt werden soll, und gestattet sogar die Veröffentlichung von Verhandlungen der Provinzialstände. Freilich dürfen die Namen der Redner nicht veröffentlicht werden, weil der König fürchtet, ihre Eitelkeit zu bestärken. Aber nach ganz kurzer Zeit bereut der König seine Weitherzigkeit der Presse gegenüber. Es kommt wieder zu einem Rückfall, der in einer Kabinettsordre wie folgt begründet wird:

„Was ich nicht will ist: Die Auflösung der Wissenschaft und Literatur in Zeitungsschreiberei, die Gleichstellung beider in Würde und Ansprüchen, das Übel schrankenloser Verbreitung verführerischer Irrtümer und verderbter Theorien über die heiligsten und ehrwürdigsten Angelegenheiten der Gesellschaft auf dem leichtesten Wege und in der flüchtigsten Form unter allen Klassen der Bevölkerung, weil diese Formen lockender und Zeitungsblättern zugänglicher sind, als die Produktion ernstlicher Prüfung und gründlicher Wissenschaft."

Immerhin schuf dieser König eine oberste Stelle, um wenigstens die Zensur im Staate einheitlich zu gestalten. Es ist das das Oberste Zensur-Gericht.

Immer wieder trat aber das Verlangen nach einer Befreiung von einer Bevormundung des Geisteslebens auf. Immer wieder versuchte die Regierung sich dem zu widersetzen, bis die Revolution vom März 1848 sich über alle Bedenken hinwegsetzte und der Presse die langersehnte Freiheit bringt, und unter den Forderungen der Revolutionäre steht die Pressfreiheit an einer der ersten Stellen. In ganz kurzer Zeit führen zahlreiche deutsche Bundesstaaten die völlige Pressfreiheit ein. Dem konnte sich denn auch die Bundesversammlung nicht entziehen.

Es kommt zu dem Beschluss, dass jedem deutschen Bundesstaat freigestellt wird, die Zensur aufzuheben und Pressfreiheit einzuführen. Am 2. April 1848 werden alle Ausnahmegesetze, die gegen die Presse erlassen waren, aufgehoben. Von da ab datiert die Pressfreiheit in Deutschland. Wie aber schon eingangs dieser Ausführungen erwähnt, sehen wir in Deutschland immer wieder einen Rückschlag, und so bringt denn auch die Folgezeit wiederum eine Reaktion dadurch, dass Buchdruck und Buchhandel konzessioniert werden, die Zeitungen Kautionen hinterlegen müssen, dass bei Zeitschriften Exemplare bei der Ausgabe eingereicht werden müssen usw. Auch die Polizei betätigt sich wieder lebhaft im Sinne der Reaktion. Es kam zu zahllosen Prozessen, Konfiskationen, Untersuchungen usw. Man ging wieder zu Verwarnungen der Presse über, bis dann schliesslich die Frage endgültig geregelt wird durch die Verfassung des neuen Deutschen Reiches vom 16. Januar 1871. Hier wird zum erstenmal für ganz Deutschland Grundsatz, dass die Pressgesetzgebung Reichssache ist. Im § 4 Absatz 16 heisst es nämlich, dass der Beaufsichtigung des Reiches und der Gesetzgebung schliesslich unterliegen: die Bestimmungen über die Presse und das Vereinswesen. Auf Grund dieser Bestimmung ist dann das Reichsgesetz über die Presse vom 7. Mai 1871 erlassen, dessen § 1 heisst:

„Die Freiheit der Presse unterliegt nur denjenigen Beschränkungen, welche durch das gegenwärtige Gesetz vorgeschrieben oder zugelassen sind."

Nach diesem Paragraphen ist festgelegt, dass es eine Zensur für die Presse nicht mehr gibt. In gleicher Weise trägt die Verfassung der Republik Deutschland vom 11. August 1919 dieser Tatsache Rechnung, wenn es im § 118 heisst:

„Jeder Deutsche hat das Recht, innerhalb der Schranken der allgemeinen Gesetze, seine Meinung durch Wort, Schrift, Druck, Bild oder in sonstiger Weise zu äussern. An diesem Recht darf ihn kein Rechts- oder Arbeitsverhältnis hindern und niemand darf ihn benachteiligen, wenn er von diesem Recht Gebrauch macht."

Im zweiten Absatz ist ausdrücklich bemerkt, dass eine Zensur nicht stattfindet. Diese Bemerkung befand sich in der früheren Reichsverfassung nicht. In der Verfassung der Republik war zunächst vorgesehen, dass überhaupt keine Zensur stattfinden soll, wenigstens war eine derartige Bemerkung in dem ersten Entwurf der Reichsverfassung nicht zu finden. Man hat aber eine Einschränkung vornehmen müssen und zwar infolge der Auswüchse des Kinowesens. In dem Augenblick, als die Theater-Zensur in Fortfall gekommen war, machte sich ein derartiger Verstoss der Kinostücke gegen die elementarsten Forderungen des Anstandes bemerkbar, dass man hier unbedingt zu einem Schutz kommen musste und infolgedessen ist ein besonderer Anhang aufgenommen, der besagt, dass für die Lichtspiele durch Gesetz abweichende Bestimmungen betroffen werden können. Auch sind zur Bekämpfung der Schmutz- und Schundliteratur gesetzliche Massnahmen zulässig.

### Pressfreiheit und Presspolitik.

Man hat, wenn man von Pressfreiheit spricht, zu unterscheiden, zwischen der grundsätzlichen Pressfreiheit und den Vorschriften für aussergewöhnliche Zeiten. Es ist durchaus denkbar, dass ein Land der absoluten Pressfreiheit huldigt, aber in unruhigen Zeiten gewisse Schutzmassnahmen ergreift. Das steht mit dem Grundsatz der Pressfreiheit an sich nicht im Widerspruch; denn eine Pressfreiheit ist nur in ruhigen Zeiten durchführbar, nicht aber in Zeiten von Volksaufständen oder Krieg. Für den Krieg haben alle Länder besondere Vorkehrungen getroffen, deren Zweck es ist, die Geheimhaltung wichtiger militärischer Nachrichten zu sichern. Darüber hinaus kommen aber auch in Kriegszeiten oft noch andere Gesichtspunkte in Betracht. So unterdrückt man vor allem alles das, was imstande ist, die eigene Widerstandskraft zu schwächen, die Kraft der Feinde dagegen zu stärken. Während des letzten Krieges hat die Zensur in sämtlichen Ländern wieder einen sehr grossen Umfang angenommen. Wie bekannt, ist man dabei in allen Ländern reichlich weit gegangen. Die Zensur beschränkte sich nicht allein auf das Militärische, sie griff überall auf das Politische über, und man ging so weit, dass man sogar die Kritik an den leitenden politischen Persönlichkeiten unterdrückte, wobei man zur Begründung anführte, dass eine solche Kritik dazu angetan sei, den Geist der Einheit zu gefährden. In

allen Ländern sind dabei Missgriffe vorgekommen, was weiter nicht verwunderlich ist, wenn man sich vergegenwärtigt, dass die Zensur meist von militärischen Personen ausgeübt wurde, die zu einem Teil weder politisches Verständnis hatten, noch Kenntnisse der Pressverhältnisse besassen. Bei der Zensur im Kriege handelt es sich ausschliesslich um militärische Massnahmen, die sofort verschwinden müssen, wenn der Kriegszustand beendet ist. Dem hat man auch in Deutschland dadurch Rechnung getragen, dass der Aufruf der Volksbeauftragten vom 9. November 1918 sofort die Zensur aufhob. In anderen Ländern hat es länger gedauert, bis man wieder zur Pressfreiheit zurückkehrte.

Es klingt aber wie eine Ironie des Schicksals, dass die junge deutsche Republik bis jetzt (Oktober 1919) ohne Presszensur nicht ausgekommen ist. Zwar hat man vernünftigerweise von einer Vorzensur Abstand genommen. Aber angesichts der Tatsache, dass sich die politischen Verhältnisse bei uns noch nicht konsolidiert haben, war es unmöglich, die uneingeschränkte Pressfreiheit zur Durchführung zu bringen. Es kam zu zahllosen Verwarnungen, Zeitungsverboten und ähnlichen Massnahmen aus der vormärzlichen Zeit. Es wäre zwecklos, wollte man aus dieser Tatsache irgendwelche Schlussfolgerungen ziehen. Man darf eben die Zeit von der deutschen Revolution bis jetzt nicht als eine normale ansehen, sondern als einen Entwickelungszustand und in einem solchen sind Ausnahmegesetze durchaus denkbar. Wenn das Staatsinteresse gefährdet wird, ist es durchaus zu rechtfertigen, dass man der Presse Schranken auferlegt. Freilich muss man dabei sehr vorsichtig zu Werke gehen, um nicht das Gegenteil von dem hervorzubringen, was beabsichtigt ist.

Grundsätzlich muss man aber daran festhalten, dass die Zeit der Zensur vorüber ist, dass die Pressfreiheit als das Normale anzusehen ist. Dabei wird man aber von vornherein betonen müssen, dass es keine allgemein gültige Regel für das gibt, was als Pressfreiheit anzusehen ist. Die Gesetze müssen in Russland anders sein als in Amerika. Sie können unter Umständen in einer Monarchie anders geartet sein als in einer Republik. Dabei sei betont, dass die Pressfreiheit, wie schon eingangs erwähnt, nicht bedeutet, dass die Presse von allen Gesetzen frei ist. Im Gegenteil, eine gesetzliche Regelung des Zeitungswesens ist durchaus angebracht. Die Freiheit soll sich in der Hauptsache darauf erstrecken, dass die geistigen Erzeugnisse keiner Zensur unterworfen werden, dass jeder das Recht hat, seine Meinung frei zu äussern. Das ist nur dann möglich, wenn alle die Massnahmen, die einengend auf die freie Meinungsäusserung wirken können, abgeschafft sind und dies sind ausser der Zensur die Konzessionierung der Buchdrucker, die Kautionsleistungen, die die Verleger zu stellen haben, der Zeitungsstempel, polizeiliche Kontrolle usw. Notwendig ist vor allem, dass feste Rechtsschranken geschaffen werden, dass nicht der Polizei oder den Verwaltungsorganen ein zu weiter Spielraum gegeben wird; denn sonst kommen wir wieder zu den Willkür-Massnahmen der früheren Zeit. Die Meinungsäusserung darf nicht abhängen von der Auslegung durch Polizeibeamte. Entscheiden soll lediglich der Richter, dem sich Presse und Polizei zu fügen haben. Auf die freie Meinungsäusserung kann man nicht verzichten. Sie ist ein unentbehrlicher Bestandteil des Parlaments. Soll das Volk an der Regierung mitarbeiten, dann ist es nötig, dass zunächst das Volk laufend unterrichtet wird über alles, was die innere und äussere Politik, was das Geistesleben und die Wirtschaft anbelangt. Es ist zweitens nötig, dass das Parlament in den Stand gesetzt wird, sich aus der Presse ein wahrheitsgetreues Bild zu machen über das, was im Lande vorgeht, über die Volksstimmung und über die Bedürfnisse des Volkes und dass drittens die Regierung imstande ist, aus den Veröffentlichungen der Presse zu ersehen, inwieweit Parlament und öffentliche Meinung übereinstimmen. Aufgabe des Staates muss es also sein, alles zu vermeiden, was die Presse bei dieser Aufgabe beeinträchtigen oder einengen kann. Das aber reicht nicht aus. Der Staat soll nicht nur einen „Nachtwächterstandpunkt" einnehmen, der lediglich aufpasst, ob ein allgemeines Interesse gefährdet wird, sondern er soll darüber hinaus noch eine aktive Presspolitik treiben.

Freilich darf man dieses Wort nicht falsch verstehen. Nichts ist gefährlicher, als wenn der Staat eine „Beeinflussungspolitik" treiben will. Wohin das führt, haben wir leider während des Krieges zur Genüge erfahren. Unter einer aktiven Presspolitik verstehe ich etwas ganz anderes,

als man gemeinhin darunter begreift: Der Staat soll der Presse die Berichterstattung soviel wie möglich erleichtern. Er soll ihre Informationstätigkeit fördern und ihr Gelegenheit geben, sich über alles, was sie in Ausübung ihres Berufes gebraucht, das Material zu beschaffen. Zu einer aktiven Presspolitik gehört vor allem die Förderung der Interessen der Presse auf dem Gebiet des Verkehrswesens. Also schnelle und billige Beförderung der Zeitungen durch Post und Eisenbahnen, bevorzugte Beförderung der Pressetelegramme und Herabsetzung der Telegrammgebühren im In- und Auslande. Objektive Unterrichtung der Presse, jedoch ohne die Absicht, hierfür die Presse irgendwie beeinflussen zu wollen, oder gar von der Presse Gefälligkeiten zu verlangen. Das System der Presse-Konferenzen kann hierbei einen guten Dienst leisten, wenn hier wirklich alle Zeitungen gleichmässig objektiv unterrichtet werden, und schliesslich ist ein wichtiges Gebiet die Ausbildungsmöglichkeit der Journalisten. Es ist notwendig, dass sich der Staat mehr als bisher darum kümmert, welche Möglichkeiten die Journalisten haben, ihr Wissen zu vertiefen und zu erweitern. Schliesslich gehört hierher die Verbesserung des Nachrichtenwesens und die Umgestaltung der Telegraphenbüros entsprechend den Anforderungen der Neuzeit und der völlig geänderten Lage unseres Vaterlandes. Dabei wird der Ausbau der drahtlosen Telegraphie bei uns eine ganz andere Rolle spielen als es bisher der Fall war.

### Ergebnis:

Haben wir in vorstehendem gesehen, dass die Zensur eine überlebte Erscheinung war, dass heute ein Kulturstaat ohne Schädigung seiner wichtigsten Interessen die Pressfreiheit in normalen Zeiten nicht beschränken kann, so müssen wir doch andererseits sagen, dass die zügellose Pressfreiheit auch ihre Bedenken hat. Unter der Herrschaft der völligen Pressfreiheit können zu leicht Druckerzeugnisse ihren Weg in die breiten Massen finden, deren ausschliesslicher Zweck es ist, Unruhe zu stiften oder Schaden anzurichten. Ich denke an die zahllosen Revolver-, Sensations- und Skandalblätter. Ihnen wird unter der Herrschaft der völligen Pressfreiheit das Dasein allzusehr erleichtert, und durch sie wird nicht zuletzt die Presse geschädigt, indem die Oeffentlichkeit nicht die genügende Unterscheidung macht zwischen der anständigen Presse und den Revolverblättern. Freilich verspreche ich mir hier nichts von bürokratischen Eingriffen, nichts von gesetzlichen Regelungen. Hier muss die Selbstverwaltung der Presse eingreifen. Wir müssen zu einer „Planwirtschaft der Moral“ kommen.[1]) Dazu ist es notwendig, dass der Staat alles fördert, was das Standesbewusstsein der Journalisten und die soziale Stellung der Männer, die in der Presse tätig sind, fördern kann. Ich denke dabei an eine Organisation der Journalisten und der Verleger, der unter Mitwirkung des Staates weitgehende Rechte eingeräumt werden, ähnlich wie wir sie in unseren Aerzte-Organisationen besitzen. Dieser Organisation müsste auch die Befugnis erteilt werden, Skandal- und Revolverblätter auszumerzen. Nur auf diesem Wege können wir die Auswüchse einer zügellosen Pressfreiheit beseitigen. Dann wird die Pressfreiheit auch im neuen Deutschland für uns von Segen sein. Auch hier gilt das Wort Goethes:

**„Und das Gesetz nur kann uns Freiheit geben.“**

---

[1]) Vgl. hierzu meine Broschüre „Zeitungswesen und Hochschulstudium“ (Jena 1919).

## d) Aufhebung der Theaterzensur.

Von Geh. Hofrat Intendant **Max Martersteig**, München.

**Literatur:**

Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 3. Aufl. 7. Bd. S. 1170 ff. — Heinzmann, Deutsches Theaterrecht, München 1905. — Kleefeld, Theaterzensur in Preussen, Berlin 1905. — v. Stengel, Wörterbuch des deutschen Staats- und Verwaltungsrechts, Tübingen 1913/14. — Martersteig, Das deutsche Theater im 19. Jahrhundert, Leipzig 1904.

In logischer Abfolge der in die Verfassung von 1919 aufgenommenen Bestimmung (2. Hptabt. 4. Abschn. Art. 139—146 § 16), welche „die Freiheit der Kunst und Wissenschaft und ihrer Lehre" gewährleistet, hat auch die Theaterzensur im deutschen Staatsgebiet als aufgehoben zu gelten. Reichsgesetzlich ist sie nie geregelt gewesen. Sie hat im buntfarbigen Gelände der Verwaltungs- und Polizeivorschriften der einzelnen Staaten ein wenig scharf umgrenztes Dasein geführt, ist bald lässig und milde, bald übereifrig und streng gehandhabt worden. Wo sie aus politischen oder sittlichen Gründen verbietend einschritt, hat sie fast immer das Gegenteil ihrer Absicht bewirkt und sich nur in den seltensten Fällen in Übereinstimmung mit dem sachverständigen Urteil der Öffentlichkeit befunden.

In Preussen fand sie ihre gesetzlichen Grundlagen im § 10 II, 17 des A.L.R., der durch Kabinetts- und Ministerialerlasse jeweilige Ergänzung erfuhr; in Bayern im Ministerialerlass vom 23. Jan. 1782; in Hessen in den Gesetzen von 1793 und 1807. Württemberg, Baden, Braunschweig, S.-Koburg-Gotha, S.-Meiningen und Hamburg hatten überhaupt keine gesetzliche Theaterzensur; in Elsass-Lothringen blieb das entsprechende französische Recht in Geltung.

Auf Grund dieser meist altehrwürdigen Herkünfte wurde sie als Präventivzensur derart geübt, dass die zur Aufführung bestimmten Theatermanuskripte der Zensurbehörde einzureichen waren, die erlauben und verbieten, einzelne Stellen im Manuskript tilgen oder verändern und, wenn eine feste Entschliessung nicht sofort angängig war, die Zuziehung zu den Generalproben verlangen konnte, um nach deren Eindrücken die Entscheidung zu treffen. Nebenher war jedoch, „bei veränderter Sachlage", auch die Anwendung des Regressivsystems, also das Verbot nach erteilter Genehmigung zulässig, wenn auch selten ausgeübt. Der polizeiliche Charakter der lokalen Regelungen liess feste Grenzen ebenso vermissen wie Übereinstimmung in den Entscheidungen. So konnte häufig in Preussen verboten sein, was in Sachsen erlaubt war, wodurch das schwanke Gewicht der rechtlichen und sittlich-ästhetischen Entscheidungen nur noch mehr in Zweifel gezogen werden musste. Trotzdem gab es in den meisten Staaten gegen die Entscheidungen nur ein Beschwerderecht, während in Preussen wenigstens der Klageweg vor den Verwaltungsgerichten offen stand.

Die Unsicherheit und Unbeholfenheit der Zensurbehörden, die zumeist in einem nebenher künstlerisch oder literarisch orientierten Verwaltungsbeamten sich darstellten, resultierten in zahllosen beanstandeten Entscheidungen aus dem Mangel einer sachgemässen Einstellung zur Frage der sittlichen Forderung, die das Kunstwerk ganz allgemein, das Drama im besonderen zu beobachten und zu erfüllen hat. Es liegt im Charakter der dramatischen Dichtung, dass sie die im geltenden Rechte aber auch die laut Übereinkunft der Gesellschaft festgewordenen Anschauungen und Begriffe vom Sittlich-Zulässigen immer wieder flüssig macht. Das sittliche Bewusstsein erscheint dem in den Lebensprozess hineinschauenden Dichter nicht als eine für alle Zeit bestimmt abgegrenzte Form der seelischen Inhalte, sondern als der Entwicklungsprozess dieser Inhalte selbst. Ausdrücklich stellt er dem gewordenen Recht dasjenige gegenüber, das, nach Goethes Wort, mit uns geboren wird, das mit uns wächst und den sozialen Komplikationen gegenüber auch sich entwickelt und verändert. Es ist ausgesprochenermassen diese sittliche Produktivität des Menschen, die in

den fiktiven Handlungen des Dramas ihren dichterischen Niederschlag erfährt. Das nur juristisch prüfende Urteil müsste daher immer zu einem non liquet kommen, da es vom gewordenen Recht ausgeht, in welches das Postulat eines neuen sittlichen Empfindens nicht eingeht, an welches der Urteilende aber sich gebunden fühlt. Gänzlich fehl wird jedoch seine Entscheidung gehen, wenn er an den Mitteln haften bleibt, durch deren Verwendung der Dichter die Konflikte bewirkt, aus deren Austrag er sein beabsichtigtes, ausgesprochenes oder unausgesprochenes ethisches Postulat, die I d e e seines Dramas, resultieren lässt. Da es, ausser auf dem Gebiete pornographischer Literatur, eine unsittliche Dichtung überhaupt nicht geben kann, sich in ihr das „Moralische" immer von selbst versteht, gehen die Missgriffe des Zensors fast immer von diesem Missverständnis aus: er beanstandet die Ingredienzien der fiktiven Handlung, die notwendig ein Unsittliches oder Nochnichtsittliches als Gegebenheiten darstellen, aus denen ein neuer sittlicher Inhalt erst geboren werden soll.

Die Blindheit gegenüber diesem im Drama unvermeidlichen Verhältnis der sittlichen Gewichtsverteilung verrät deutlich die Quelle der mit entliehenen Rechtsbegriffen umkleideten Absicht, die ethische Entwicklung überhaupt zu unterbinden und eine dogmatisch verkündete, feststehende sittliche Weltordnung zu verteidigen. Alle Zensurverordnungen des Abendlandes gingen von der Kirche aus und wurden, im 16. Jahrhundert erst, von den staatlichen Autoritäten aufgegriffen, um auch deren dogmatischen Charakter sicher zu stellen gegen die Durchdringung mit neuen sittlichen Inhalten und Forderungen. Diese Tendenz der Abwehr sprach sich zunächst in Äusserlichkeiten aus, hat in deren Verfolgung aber fortgewirkt bis auf den heutigen Tag: das Verbot, biblische Persönlichkeiten auf das Theater zu bringen, wurde auf die Darstellung fürstlicher Personen des betreffenden Herrscherhauses, sowie auf die von Repräsentanten obrigkeitlicher Gewalten überhaupt ausgedehnt. Auch die Spielverbote an kirchlichen Feiertagen und während der Landestrauern weisen auf diese Ursprünge zurück und stellen im Zusammenhang der Gesamttendenz aller Theaterzensur den bisher immer vergeblich angefochtenen Widerspruch ins helle Licht, einerseits die Schaubühne als ein wichtiges Förderungsmittel der Kultur, als eine Quelle der Erhebung und sittlichen Läuterung zu betrachten und ihr anderseits doch die Würdigkeit abzusprechen, die vornehmsten Repräsentanten und die Weihefeste der Menschheit in ihren Wirkungsbereich zu ziehen.

Weit seltener als die Sorge um den sittlichen Weltbestand hat die um die politische Sicherheit die Theaterzensur in Bewegung gesetzt; eigentlich nur in Zeiten innerpolitischer Krisen, wofür neueren Datums das Verbot von Hauptmanns Weberdrama unter dem Sozialistengesetz als bemerkenswertes Beispiel in Erinnerung ist.

In Folge all dieser, notwendigerweise die auseinandergehendste Bewertung findenden Begründungen und der dadurch nur genährten Willkür der Zensoren stellt die Geschichte der Theaterzensur eine berüchtigte reichhaltige Sammlung jetzt erheiternd wirkender Grotesken in unserm Kulturleben dar. Das spiegelt sich auch in der bisherigen parlamentarischen Behandlung dieser Frage: 1869, im Reichstag des Norddeutschen Bundes, wurde die Theaterzensur heftig angegriffen, im Gesetz vom 15. Juli 1880 ihre Zulässigkeit dann wieder fast allgemein anerkannt, 1904 vom Freisinn aber wieder heftig bestritten.

In ihrer praktischen Auswirkung ist für den ungestörten Theaterbetrieb die geübte Präventivzensur im allgemeinen als eine Wohltat empfunden worden, da sie die Theaterleiter vor nachträglichen Verboten und somit vor Verlusten an Arbeitszeit und Geld ziemlich sicherstellte, während gerade der zensurlose Zustand nicht vor überraschenden Eingriffen der Verwaltungsorgane schützte, wenn irgend eine Krisenstimmung dazu Anlass bot. Umgekehrt haben solche Stimmungen, und wenn es nur solche der Kontroversen künstlerischer Richtungen waren, die Tätigkeit der Zensurbehörden dadurch arg bloss gestellt, dass Verbote geradezu provoziert wurden. Da mit Sicherheit fast in nicht zu langer Frist die Aufhebung eines ergangenen Zensurverbots in Aussicht genommen werden konnte, wurden sie im einschlägigen Geschäftsverkehr als wirksamste Reklamemittel eingeschätzt.

Die völlige Aufhebung der Theaterzensur entspräche demnach sicherlich der freiheitlichen und einsichtsvollen Zielsetzung in jeglichem kulturellen Sinne und es liesse sich von ihr erwarten, dass sie den unleugbar vorhandenen Hang der zeitlichen Kunstproduktion zu nur sensationellen

sittlichen Problemstellungen zugunsten einer massvollen, von Effektsucht freien Gestaltung hintanhalten würde, sofern die dem ursprünglichen Verfassungsparagraphen zugefügte einschränkende Bestimmung nicht wieder zu zeitweisem und lokalem Aufleben von Zensurmassnahmen die Handhabe böte. Nach diesem Zusatz kann sie, die gewährleistete Freiheit der Kunst, „durch Gesetz nur zur Wahrung der öffentlichen Ordnung, Sicherheit, Gesundheit oder Sittlichkeit eingeschränkt werden." Da hier wieder der Begriff der „Sittlichkeit" eine Rolle spielt, dürften diesem Zusatz sehr präzise und bindende Begründungen nicht fehlen, wenn nicht unter Umständen, kraft dieses Hinweises, der der realpolitischen Ausdeutung noch weniger zugänglich erscheint, als es nach früheren Gesetzestexten „der Verstoss gegen die guten Sitten" war, eine Rückkehr zur alten Praxis wenigstens möglich sein soll.

Auch in einem andern Zusammenhang erscheint die Materie jetzt noch nicht hinreichend geordnet. Wir werden in Deutschland infolge der durch die sozialen Massnahmen wesentlich gesteigerten Betriebskosten eine grosse Anzahl von Theatern in städtische Eigenregie kommen sehen. Das Kommunaltheater wird die häufigste und wichtigste Verwaltungsform sein. Dann ist aber die Gemeindeverwaltung der Theaterunternehmer, der, gleichviel mit welchem Mass von Freiheit er seinen Intendanten oder sonstwie genannten künstlerischen Leiter ausstattet, als oberste Aufsichtsinstanz in zweifelhaften Fällen über die Zulässigkeit oder den Ausschluss der aufzuführenden Werke entscheidet, an sich also wieder Theaterzensur ausübt. Anlass dazu wird bei der in Kunstfragen so merklich überheizten Denunziationsneigung des Publikums immer vorhanden sein; und eine ganze Reihe solcher lokaler Zensureingriffe — ohne gesetzliche Unterlage! — figurieren bereits in den Annalen der jungen deutschen Republik. Die Freiheit, die die Verfassung der Kunst verbürgen will, kann durch diese Praxis also jederzeit illusorisch gemacht werden. Urteilslosigkeit und Verhetzung in kulturell-künstlerischen Fragen sind demnach durch eine nur formale Aufhebung der Theaterzensur nicht ausser Kraft gesetzt, die Freiheit der Schaffenden ist dadurch nicht „gewährleistet." Das wäre sie im Theaterwesen erst dann, wenn dieses, nach dem ursprünglichen Plan des Reichsfreiherrn von Stein, in pflichtgemässe kommunale Verwaltung unter Aufsicht des Staates käme. Die Staatsaufsicht, durch das mit der Zeit doch ganz unentbehrliche „Reichskulturamt" ausgeübt, böte ausreichenden Schutz gegen die Ausübung „wilder Theaterzensur" durch kunstunkundige Kommissionen, Stadtverordnetenbeschlüsse und öffentliche Stimmungsmache. Dem Reichskulturamt könnte dann praktischerweise eine sachgemässe Präventivzensur nach durchaus freiheitlichen Gesichtspunkten anheimgegeben werden, die unter ständiger Mitwirkung sachverständiger Berater aus Literatur- und Theaterkreisen zu amtieren hätte.

Das zu schaffende Reichstheatergesetz wird Richtung und Auswirkung der Verfassungsgrundbestimmung über die Freiheit der dramatischen Kunst und der Schaubühne erst präzisieren müssen.

---

## e) Überwachung des Films.

Von Rechtsanwalt Dr. **Wenzel Goldbaum** in Berlin.
**Syndikus des Verbandes deutscher Film-Autoren.**

Das Bestreben der Polizei, die Grenzen ihres Machtbezirks immer weiter zu stecken, hat sich besonders deutlich auf dem Gebiete der sogenannten öffentlichen Lustbarkeiten gezeigt: ausgehend von einer ganz allgemeinen Vorschrift über das „Amt der Polizei" verstand sie es, den ganzen Komplex wie mit einem Netz von Verordnungen, Verfügungen, Anordnungen und praktischen Massnahmen zu überziehen. In diesem Unternehmen fand die Polizei die Unterstützung der Rechtsprechung: so entstand die Theaterzensur, die einen gesetzlichen Boden niemals hatte.

Durch sie machte sich die Polizei zur absoluten Beherrscherin des Theaters, und sie hat den Geist in diesem hohen Bezirk seines Wirkens in unerträglicher Weise geknechtet. Grosse, fruchtbare Stoffgebiete, so das politische und das religiöse, wurden der Bühnenschriftstellerei verschlossen. Es lag durchaus im Wege dieser Entwicklung der Macht der Polizei, die Zensur auf den Film auszudehnen, sobald dieser anfing, ein Ausdruckmittel im Grossen zu werden. Die Filmzensur wurde organisiert, der Berliner Theaterzensor wurde der ungekrönte König der deutschen Filmzensur, Zensurkarten wurden ausgestellt, Zensurgebühren erhoben — alles ohne auch nur den Schatten einer gesetzlichen Grundlage, ja gegen das Pressgesetz, unter das der Film als Photographie fiel. Die Entwicklung der I d e e n im Film wurde rücksichtslos gehemmt. Das offene Ausdruckmittel wurde unter der Pressung der Zensur ein verstecktes, es fanden sich Schleichwege zum begehrten Ziel, die verhüllte Heuchelei und der erlogene „Zweck" zogen ein. Der Film, der gezeigt wurde, entsprach weder dem Willen des Schöpfers noch dem des Publikums; aber er entsprach dem Geiste der Polizei, der es übrigens weniger darauf ankam, sittlich zu wirken, als vielmehr der Industrie und der breiten Masse ihr Diktat aufzuzwingen. Ihren Höhepunkt erreichten diese unwürdigen Zustände im Kriege, während dessen Theater- und Filmzensur Orgien eines übersiedeten Machtbewusstseins feierten. All das s c h i e n mit einem Schlage beseitigt zu sein, als der revolutionäre Arbeiter- und Soldatenrat am 9. November 1918 die Theaterzensur aufhob und am 12. November 1918 das Reichsgesetz der Volksbeauftragten aussprach, dass eine Zensur nicht stattfände. In Wirklichkeit setzte eine ähnliche Entwicklung ein, wie sie sich in Frankreich zwischen 1791 und 1874 abgespielt hat.. Die Polizei zensierte auch ohne Gesetz. In Berlin wurde zunächst versucht, das Gesetz vom 12. November 1918 dahin auszulegen, dass es auf die Filmzensur sich nicht bezöge. Dem setzte die Notverfassung ein Ende. Darauf bildete sich eine f r e i w i l l i g e Zensurzentrale in Berlin. Die örtlichen Polizeibehörden liessen angeblich die Vorführung der Filme ohne Berliner Zensurkarte nicht zu; und so wurde diese gegen Entgelt ausgestellt. Bis in die neueste Zeit konnte man in den Fachblättern die Rubrik finden: „Berliner Zensurentscheidungen." Eine Ecke sicherte sich diese Zensur jedenfalls: Filme, die J u g e n d l i c h e n vorgeführt werden sollten, mussten sich dem sittlichen Urteil der Polizei unterwerfen. Andrerseits trat freilich eine starke Lockerung der Zensurfesseln ein: die Machtposition der Zensurpolizei aus dem Kriege war im wesentlichen erschüttert. Es ist aber sehr zweifelhaft, ob diese Tatsache kausal wurde für zahlreiche unerquickliche Erscheinungen auf dem Filmmarkt, für widerliche Titel („Schmutziges Geld", „Mord und Sinnlichkeit") und eine geradezu unheimliche Vorliebe für die nackte oder halbnackte Dirne und ihre Atmosphäre. Die französischen Schwänke früherer Jahre sind ein Beweis, dass derartiges sich auch g e g e n die Zensur langsam, aber sicher durchsetzt. Die Polizei findet dann die „besonderen Umstände", unter denen z. B. im Berliner Residenz-Theater Dinge geboten werden durften, die man in Landshut verbot. Wie diese Sorte Schwänke vollständig abgewirtschaftet hat, so ist auch mit dem Erlahmen des Interesses an Films der geschilderten Art zu rechnen. Dauernde Gesetze sollen aber nicht auf vorübergehende Erscheinungen gebaut werden. In einer Eingabe des „Verbandes deutscher Filmautoren" an die Nationalversammlung wurden die Gründe gegen die Zensur kurz zusammengestellt.

„1. Durch die Filmzensur wird in erster Linie die Freiheit des Schaffens der Filmautoren getroffen, die sich gegen ein Ausnahmegesetz wehren. Sie wollen genau wie die Buch- und Bühnenautoren behandelt werden.

2. Gegen die Pornographie vorzugehen, ist Pflicht des Staatsanwalts. Strafgesetzbuch und Strafprozessordnung bieten ihm die sichere und wirksame rechtliche Handhabe.

3. Verderblicher als die offene Pornographie ist der durch die Zensur gewaltsam geschaffene verlogene, heuchlerische Zustand, unter dem überdies die heimlich versteckte Pornographie gedeiht.

4. Die Filmzensur verbieten, sie aber für Jugendfilme einführen, heisst die Zensur einführen, eine gesetzliche Heuchelei, deren entsittlichende Wirkung der Krieg uns gelehrt haben sollte. Ein Verbot, die Kinos zu besuchen, schützt die Jugendlichen.

5. Endlich: Der Film ist ein Zeiger für den Stand sittlichen Empfindens eines Volkes. Man bessert dieses Empfinden nicht dadurch, dass man den Zeiger durch die Zensur künstlich hemmt."

Ungeachtet dieser Bestrebungen und wiederholter Verhandlungen der Verbände der Filmindustrie mit dem Verfassungsausschuss wurde Artikel 118 Gesetz. Er lautet:

„Jeder Deutsche hat das Recht, innerhalb der Schranken der allgemeinen Gesetze seine Meinung durch Wort, Schrift, Druck, Bild oder in sonstiger Weise frei zu äussern. In diesem Recht darf ihn kein Arbeits- und Anstellungsverhältnis hindern, und niemand darf ihn benachteiligen, wenn er von diesem Recht Gebrauch macht.

Eine Zensur findet nicht statt, doch können für Lichtspiele durch Gesetz abweichende Bestimmungen getroffen werden. Auch sind zur Bekämpfung der Schund- und Schmutzliteratur sowie zum Schutze der Jugend bei öffentlichen Schaustellungen und Darbietungen gesetzliche Massnahmen zulässig."

Es bleibt damit die Zensur als ein Ausnahmegesetz gegen den Film bestehen. Der Artikel regelt die Filmzensur nicht, vielmehr soll diese Regelung durch besonderes Gesetz, Reichsgesetz offenbar, erfolgen. Von diesem Filmzensurgesetz wird man zu verlangen haben: Ausschaltung der Polizei, fachmännisch besetzte Zensurreichsgerichte, zwei Instanzen, beschleunigtes Verfahren, Beschränkung auf den Tatbestand der Paragraphen des Reichsstrafgesetzbuchs, die durch die öffentliche Vorführung eines Films erfüllt werden können.

Anmerkung. Nach der Drucklegung hat die preussische Landesversammlung den Antrag Friedberg und Genossen angenommen: „Die Reichsregierung zu ersuchen, unverzüglich geeignete Massnahmen zu treffen, um die Vergiftung der Jugend durch unsittliche Schriften und Schaustellungen insbesondere Kinovorführungen zu verhüten." Der weitergehende Antrag der deutschnationalen auf Einführung der allgemeinen Filmzensur wurde dadurch hinfällig. Nach Ansicht Dr. Walter Friedmanns („Film" 4. Jahrgang Nr. 39) übernahm die preussische Regierung damit die Verpflichtung, im Reichsrat gegen den von der Reichsregierung vorbereiteten Entwurf einer allgemeinen Filmzensur zu stimmen. Die Industrie suchte nach Beratungen mit den Behörden durch Einführung einer Selbstzensur der gesetzlichen Regelung zuvorzukommen und diese auszuschalten.

---

## 15. Abschnitt.

# Die wirtschaftliche Befreiung des vierten Standes.

Von Dr. **Heinz Potthoff**,

Referent für Arbeitsrecht im Ministerium für soziale Fürsorge, München.

**Inhalt:**

I. Vor der Revolution. 1. Politische und wirtschaftliche Freiheit; 2. Kulturleistung des Liberalismus; 3. Neue Klassenbildung; 4. Lohnarbeit; 5. Sozialgesetzgebung; 6. Arbeiterschutz; 7. Soziale Versicherung; 8. Lohnförderung; 9. Koalitionsrecht; 10. Bürokratische Fürsorgepolitik; 11. Organisation: Partei, Gewerkschaft, Genossenschaft. II. Nach der Revolution. 12. Vom Kapitalismus zum Sozialismus; 13. Die Hindernisse der Sozialisierung; 14. Aufgaben der Sozialisierung; 15. Demokratie und Räterepublik; 16. Beseitigung des Lohnsystems; 17. Demokratisierung der Wirtschaft; 18. Betriebsräte; 19. Wirtschaftliche Selbstverwaltung; 20. Sozialisierung; 21. Einheit der sozialen Frage; 22. Arbeitsfreude.

**Allgemeine Literatur:**

G. Schmoller, Die soziale Frage, München und Leipzig 1918. — H. Herkner, Die Arbeiterfrage (6. Aufl.), 2 Bde., Berlin 1916. — W. Sombart, Sozialismus und soziale Bewegung, (7. Aufl.), Jena 1919. — H. Potthoff, Probleme des Arbeitsrechts, Jena 1911. — Der Volksstaat, München 1919. — Die staatliche Organisierung der Arbeiter, Angestellten und Beamten München, Leipzig 1919 — Rätesystem und Berufsparlament, München 1920.

## I.

1. Als in der grossen französischen Revolution der damalige unterste „Stand", das Bürger- und Bauerntum, die Vorrechte von Adel und Geistlichkeit zerbrach, die allgemeinen Menschenrechte unter dem Bannerworte von Freiheit, Gleichheit, Brüderlichkeit verkündete, da glaubte es gewiss auch schon, alle Klassenunterschiede beseitigt und das Zeitalter allgemeiner Gerechtigkeit und Glückseligkeit eingeleitet zu haben. Darin lag eine doppelte Überschätzung des Erstrebten, erst recht des Erreichten. Ein volles Jahrhundert ist vergangen, bis die Ideen der grossen politischen Umwälzung ihren Weg über die Kulturstaaten vollendet haben. Und noch heute darf man billig fragen, ob denn in Frankreich selbst, dem Mutterlande, die Zustände auch nur einigermassen dem Ziele von 1789 entsprechen. Sie tun es dort so wenig, wie irgendwo anders. Weil die politische Änderung, der Umsturz der Staatsverfassung allein nicht ausreicht.

Der Liberalismus glaubte, mit der Abschaffung der rechtlichen Ungleichheiten, mit der Befreiung der Menschen von persönlicher Knechtschaft, Gebundenheit, mit der Niederreissung der Schranken alles Vorwärtsstrebens nicht nur allen Tüchtigen die Bahn frei gemacht, sondern auch die Klassenunterschiede beseitigt zu haben. In Wirklichkeit hat er damit den Grund zu einer neuen Klassenbildung gelegt, die an Bedeutung und an Schärfe alle bisherige übertraf. Denn er führte sein Programm nicht restlos durch. Er löste nicht nur die rechtliche Abhängigkeit der Menschen voneinander, sondern auch die Anhänglichkeit, stellte sie auf reinen, leicht löslichen Vertrag, der nur vom gegenseitigen Profitinteresse beherrscht war. Er begnügte sich mit der formellen Gleichheit vor dem Gesetze, beliess es aber bei Privateigentum und Erbrecht, ja bildete beides erst in seinen letzten Folgerungen aus und schuf damit den Grund zuwachsen der tatsächlicher Ungleichheit. Er entfesselte alle wirtschaftlichen und technischen Kräfte, gab ihnen durch Aufhebung der Zunft- und Zollschranken weiten Entfaltungsraum. Aber er sorgte nicht dafür, dass die Gesamtheit der Menschen Herrin der mechanischen und finanziellen Kräfte blieb, die sie in ihren Dienst zwang und die ihr dann über den Kopf wuchs.

2. Eine Grosstat hat diese liberale Entwicklung des 19. Jahrhunderts geleistet: sie hat Raum geschaffen für hundert Millionen Leben in Europa, und vor allem in Deutschland. Zur Zeit der Freiheitskriege wohnten auf dem Boden des späteren Deutschen Reiches nur 26 Millionen Menschen, bei der Reichsgründung 41 und bei Ausbruch des Weltkrieges fast 70 Millionen. Die Gütermenge aber ist noch viel rascher gewachsen, so dass nicht nur im ganzen der Volksreichtum über die Volkszahl hinaus gestiegen, sondern trotz ungleichmässigster Verteilung die Lebenshaltung der Massen im Durchschnitte wesentlich gehoben ist. Der einzelne lebt heute länger, gesünder und besser als sein Vorfahre zu Goethes Zeit. Er nährt sich besser, kleidet sich besser, wohnt auch besser — trotz alles Mietskasernen-Elendes. Er weiss mehr, hat höhere geistige Interessen. Nur eines hatte er bis zur Revolution nicht: eine tatsächliche grössere Unabhängigkeit

3. Rechtlich und politisch sind wir den Weg von der Abhängigkeit zur Freiheit, von der Leibeigenschaft über die Untertänigkeit zum Staatsbürgertume, vom Polizeistaate des Absolutismus zur Mitregierung im Verfassungsstaate, zu Ansätzen der Selbstverwaltung gekommen. Aber die wirtschaftliche Entwicklung ist den umgekehrten Weg gegangen; sie hat immer grössere Massen von Bürgern in immer stärkere Abhängigkeit von immer wenigeren Personen (Betriebsleitern) und Dingen (Kapitalmächten, Techniken) gebracht. Und — das ist das sozial bedeutsame — diese Abhängigkeit war eine dauernde und damit erst klassenbildende. Solange der Lehrling zum Gesellen und Meister, der Handlungskommis zum Chef, der technische Angestellte zum Unternehmer werden konnte, wurde die rechtliche und wirtschaftliche Schlechtstellung des Abhängigen nicht empfunden, weil sie nur ein Übergang zur Selbständigkeit, eine Vorbereitung, eine Schule war. Aber für eine wachsende Millionenschicht der Handarbeiter ist mit dem Einzug der Maschine, des arbeitsteiligen Grossbetriebes die Aussicht auf das „eigene Geschäft" schon seit langem fast erloschen. Für die Masse der kaufmännischen und technischen Angestellten hat der gleiche Prozess sich in den letzten zwanzig Jahren vollzogen und uns seine Wirkungen mit aller Deutlichkeit gezeigt: Erst durch das Bewusstsein dauernder Abhängigkeit wird der Arbeiter und Angestellte zum klassenbewussten Proletarier. Der Lebensberuf schafft die soziale Klassenscheidung.

4. Aber noch in einem anderen Sinne ist das Proletariat, der vierte Stand, ein Kind des letzten Jahrhunderts. Es hat restlos die Volksvermehrung verschlungen. In der Landwirtschaft, wo Maschine und Grossbetrieb nicht die Überlegenheit wie im Gewerbe und deswegen nicht die Herrschaft erlangt haben, ist die Entwicklung ganz anders verlaufen. Bodenrecht und Besitzverteilung, daneben die Aufrechterhaltung alter Rechtsungleichheit und bescheidener Lebensführung haben Millionen landloser Arbeiter und Bauernsöhne in die Städte getrieben, wo die Industrie sie mit offenen Armen aufnahm. Den Städten und den Gewerben ist der gewaltige Volkszuwachs eines Jahrhunderts zugeflossen. Und das Los dieser Masse war die Lohnarbeit im Dienste anderer. Bei der letzten Berufszählung von 1907 hatte Deutschland 16 Millionen Arbeiter, 2 Millionen Angestellter, dazu 2 Millionen öffentlicher Beamter, zusammen 20 Millionen, mit den Familienangehörigen über 40 Millionen Reichsangehörige, die ihre wirtschaftliche Existenz auf den Dienstvertrag gründen, die vom Lohne im weiteren Sinne des Wortes leben.

Für diese drei Fünftel des ganzen deutschen Volkes gab es keine andere Existenzmöglichkeit. Denn alles, auch das zum Leben notwendigste (mit Ausnahme der Luft) ist im Privateigentum. Wer nicht ein Stück vaterländischen Bodens besitzt, um darauf zu wohnen und seine Nahrung zu ziehen, muss die Erlaubnis dazu von den Bodenbesitzern erkaufen. Und wer nicht Tauschmittel besitzt, vor allem Geld, der muss seine Arbeitskraft in Tausch geben, indem er im Dienste und zum Nutzen eines anderen, rechtlich gleichgestellten, aber durch den Besitz von Produktionsmitteln bevorzugten Mitbürgers arbeitet. Der Arbeitsvertrag ist die Grundlage der deutschen Wirtschaft, damit aber auch des deutschen Staates geworden. Und es war eine schwere Rückständigkeit des deutschen Rechtes, dass kein Rechtsgebiet so lange und vollständig vernachlässigt worden ist wie dieses allerwichtigste.[1])

5. Das deutsche Recht hat im Grunde wenig getan, um die Massen des vierten Standes aus ihrer Abhängigkeit und der daraus entspringenden schlechten Lage zu befreien. Die Bedeutung der deutschen Sozialgesetzgebung soll gewiss nicht verkannt werden. Aber bei ihrer Schätzung darf nicht übersehen werden, dass sie nur ein Teil des Rechtes und der Staatstätigkeit ist; dass dieser Teil nur die unvermeidliche Gegenwirkung ist gegen den Rest des Rechtes, das den Massen höchst ungünstig war; und dass seine Wirkung ganz wesentlich beeinträchtigt wurde durch die übrige Staatspolitik, die teilweise in vollem Gegensatze dazu stand.

6. Wir haben seit einem Jahrhundert Arbeiterschutzgesetzgebung. Ihr oft nicht verstandener Zweck ist nicht eine Verminderung der Arbeitsleistung, sondern ihre Vermehrung. Sie ist staatlicher Zwang zu rationeller Ausnutzung der Arbeitskraft. Der Umstand, dass alle Sachen durch Privateigentum gebunden, alle Menschen aber rechtlich frei, nur durch jederzeit kündbaren Vertrag miteinander verbunden waren, gab dem Unternehmer nur ein geschäftliches Interesse an der augenblicklichen Leistung des Arbeiters und Angestellten, keines an seiner künftigen Leistungsfähigkeit. Darin lag eine ungeheure Versuchung zum Raubbau an der Gesundheit und Arbeitskraft. Der Arbeiter wird durch übermässige Anspannung bei unzureichender Entlohnung und Erholung rasch verbraucht und dann durch fristgerechte Kündigung der Allgemeinheit zur Versorgung anheim gegeben. Aller Kapitalismus und Industrialismus hat mit einem solchen Raubbau, mit übermässiger Ausbeutung namentlich der Frauen- und Kinderarbeit begonnen. Das aber ist Diebstahl am wichtigsten Volksgute. Die Gewinne der Unternehmer gehen auf Kosten der Gesamtheit. Da der Staat durch sein Recht (Eigentum, Erbrecht, Vermögensschutz) die Besitzlosen zur Lohnarbeit zwang und durch seine Feindschaft gegen organisierte Selbsthilfe der Arbeiter sie dem Kapitale wehrlos auslieferte, so musste er aus Gründen der Volkswirtschaft, der Volkskraft und Wehrfähigkeit ein Mindestmass von Schonung vorschreiben; durch Beschränkung der Frauen- und Kinderarbeit, durch Sicherung von Nacht- und Sonntagsruhe, durch Begrenzung der Arbeitszeit in gesundheitsschädlichen Betrieben dem Raubbau wehren; eine rationelle, damit also im ganzen und auf die Dauer vorteilhafte Ausnutzung der Arbeitskraft erzwingen. Diese Schutzgesetzgebung hat sicher viel zur Hebung des vierten Standes beigetragen,

[1]) Flesch: Zur Kritik des Arbeitsvertrages, Jena 1903 und 2. Aufl.: Flesch u. Potthoff: Privatangestellte und Arbeitsrecht, Berlin 1912. Potthoff: Probleme des Arbeitsrechtes, Jena 1911.

hat die Abhängigkeit vom Betriebe gemindert, hat Zeit und Möglichkeit zur Erfüllung von Staatsbürger- und Familienaufgaben verschafft. Eine Liebesgabe des Staates an das Proletariat, eine Klassengesetzgebung zu seinen Gunsten ist sie so wenig wie eine Belastung der Volkswirtschaft und Verteuerung der Gesamtproduktion.

7. Ähnliches gilt von der sozialen Versicherung, in der gerade Deutschland bahnbrechend gewesen ist. Sie ist im Grunde nichts als eine staatliche Lohnregelung. Vom Standpunkte der Arbeitgeber ein Zwang zur Abschreibung auf Menschenleben, das jenen zum Bewusstsein bringt, dass auch der Mensch ein Wirtschaftsgut ist, das sich verbraucht und dessen Lebenskosten aus dem Ertrage seiner Leistung getilgt werden müssen. Vom Standpunkte der Arbeitnehmer eine Zwangssparkasse, in die der Versicherte einen Teil seines Lohnes legen muss, um ihn in Form von Rente zurückzuerhalten, wenn seine Arbeitsfähigkeit vorübergehend oder dauernd aussetzt und er sonst ohne Existenzmittel sein würde. Keine neue Belastung der Wirtschaft, sondern nur eine Überwälzung von Kosten, die bisher Gemeinde, Familie, Wohlfahrtsvereine oder Bettelei getragen, auf den Arbeitsvertrag der Versicherten; nur eine rechtzeitige Sammlung und Bereitstellung der Mittel.[2]) Keine Staatsfürsorge, sondern ein Zwang zur Selbstversorgung, um einer den öffentlichen Haushalt ruinierenden Notwendigkeit zum Eingreifen der Staatsfürsorge (Armenpflege) vorzubeugen. Auch die soziale Versicherung hat wesentliche Verdienste um die Hebung des vierten Standes, seine Sicherung gegen die mit dem Berufe verbundenen Wechselfälle des Schicksals.

8. Durch sie hat der Staat den vom Lohne Lebenden besondere soziale Pflichten auferlegt, das Lohneinkommen vor anderem belastet. Das Gegenstück einer Lohnförderung durch das Recht fehlt. Wohl hat die Steuerpolitik der Einzelstaaten durch Schonung der geringen Einkommen und ergänzende Vermögensabgaben sozialen Anforderungen bescheiden Rechnung getragen. Aber das Reich gründete seine Einnahmen hauptsächlich auf indirekte Abgaben vom Massenverbrauche, die naturgemäss in erster Linie von den Lohnempfängern aufgebracht wurden. Und die allgemeine Wirtschaftspolitik, die fast ausschliesslich eine Produzentenpolitik war, kam zwar mittelbar den Arbeitnehmern zugute, indem sie ihnen Arbeitsgelegenheit zu schaffen strebte, war aber unmittelbar gegen sie gerichtet, indem sie die Kaufkraft des Lohnes minderte. Die einfache Wahrheit, dass der Zweck aller Produktion im Konsum liegt, dass es nicht auf das Geldverdienen ankommen darf, sondern auf die Versorgung aller Volksgenossen, ist erst im Kriege, als Frucht feindlicher Blockade, unseren Staatsmännern aufgegangen. Und auch dann noch hat man nicht die vollen Konsequenzen daraus gezogen. Im übrigen ist der Konsument behandelt worden, als ob er nur dazu auf der Welt sei, durch Verzehrung und Bezahlung gewisser Güter das in deren Herstellung und Vertrieb angelegte Kapital recht gut zu verzinsen.[3]) Und die unter dem Schlagworte vom Schutze der nationalen Arbeit betriebene Schutzzollpolitik war in Wirklichkeit das Gegenteil, war Schutz der nationalen Rente zu Lasten des Arbeitslohnes. Denn der innere Wert der Lohnsumme wurde gemindert durch die Verteuerung des Lebensbedarfes. Und einen Schutz der deutschen Arbeiter gegen ausländische Lohndrücker hat die Gesetzgebung so wenig gewährt wie die Verwaltung. Diese hat im Gegenteile die Einwanderung fremder Arbeitskräfte für Landwirtschaft und Industrie kräftig gefördert. Und jene hat sich bis kurz vor dem Kriege auf den Grundsatz versteift, dass die Regelung des Lohnes eine Privatangelegenheit der am Arbeitsverhältnisse beteiligten Einzelnen sei. Nur der Satz des B.G.B., § 138, der wucherische Geschäfte als Verstoss gegen die guten Sitten für nichtig erklärt, ist allmählich zu einem Schutze gegen krasse Schundlöhne ausgebildet worden.[4])

9. Auch als die Arbeiter sich organisierten und auf dem Wege gemeinsamen Abschlusses von Arbeitsverträgen die Arbeitsbedingungen festzulegen strebten, ist das deutsche Recht solchen Versuchen mehr hindernd als fördernd entgegen getreten. Die Koalitionen der gewerblichen

[2]) Vgl. Potthoff: „Kernfragen sozialer Versicherung" und „Die Kosten der sozialen Versicherung und ihre Überwälzung" im Wiener Assekuranz-Jahrbuche 1913 und 1914.

[3]) Vgl. Potthoff: Was heisst Volkswirtschaft? Jena 1919.

[4]) Näheres zu allen diesen Fragen bei Potthoff: Probleme des Arbeitsrechtes.

Arbeitnehmer zum Zwecke der Verbesserung der Lohnbedingungen werden noch heute durch § 152 der Gewerbeordnung aller Rechtsverbindlichkeit entkleidet, mit den Verpflichtungen aus Spiel und Wette auf eine Stufe gestellt. Um ein Haar hätte ein Urteil des Reichsgerichtes das wichtigste Mittel des Friedens und Fortschrittes im Arbeitsverhältnis, die Tarifverträge durch Unterstellung unter den § 152 rechtlich unmöglich gemacht. Und erst 1918 ist der berüchtigte § 153 G.O. gefallen, der zu Unrecht als Grundlage des Koalitionsrechtes bezeichnet wurde, während er seit langem das Gegenteil war: ein Ausnahmegesetz gegen die gewerblichen Arbeiter und Angestellten, das ihnen die für alle anderen Deutschen unbeschränkt bestehende Vereinigungsfreiheit beschnitt; das einseitig die Nötigung zur Koalition und die Hinderung am Austritt unter schwere, entehrende Sonderstrafe stellte, während die Hinderung der Koalition und die Nötigung zum Austritte nur dem allgemeinen Strafrechte unterstand.

**10.** Das entsprach dem Grundcharakter der deutschen Politik, des Obrigkeitsstaates, der soziale Pflichten gegen das Volk anerkannte, aber sich gegen freie Selbstbetätigung des Volkes ablehnend verhielt. Die Organisierung des Kapitales, der Sachgüter, der Unternehmer ist amtlich und gesetzlich sehr begünstigt worden (Handelsrecht, Gesellschaften, Genossenschaften, Handels-, Handwerks-, Landwirtschaftskammern), die Organisierung der Menschen, die im Dienste des Kapitals arbeiten, dagegen nicht. Ihr haftete vom Ursprunge der unfreien Arbeit (Sklaverei, Hörigkeit) her der Verdacht an, dass der Zusammenschluss der Arbeitnehmer zur Vertretung von Rechten gegen die Arbeitgeber eine Auflehnung gegen die öffentliche Ordnung sei, die den Staat gefährde. Die deutsche Sozialpolitik ist als bürokratische Fürsorge gekommen. Sie wurde von Bismarck geradezu als Mittel benutzt, die Organisierung der Arbeiter in Partei und Gewerkschaft zu hindern (Gegenstück: das Sozialistengesetz!). Noch in der Reichsversicherungsordnung von 1911 ist das Wenige, was an Selbstverwaltung bestand, beschnitten worden. Und bis in den Krieg hinein sind von Regierung und Parteien soziale Gesetze darnach beurteilt worden, wie sie auf die Klassenpartei der Arbeiter wirken würden. Aber darum hat die umfassende Sozialpolitik des Reiches auch ihren Hauptzweck nicht erreicht: sie hat den Klassengegensatz nicht zu überbrücken, nicht einmal seine Verschärfung zu hindern vermocht.

**11.** Auf diesen Klassengegensatz baute sich die politische und wirtschaftliche Organisierung der Arbeiter auf, die ergänzt wurde durch die minder bedeutsame Genossenschaftsbewegung. Der entscheidende Kern aller drei Bewegungen nach Zahl und Energie war das auf dem Boden des Marxismus stehende „klassenbewusste Proletariat". Auf drei Wegen wollte die Arbeiterschaft sich aus ihrer Abhängigkeit mit deren Folgen befreien: als Staatsbürger durch die Partei, durch die Eroberung der Staatsgewalt und inzwischen durch die Beeinflussung der Gesetzgebung und Verwaltung in Reich, Staat und Gemeinde; als Produzenten durch die Gewerkschaft, durch die Beeinflussung der Arbeitsbedingungen bis zur Erreichung der Gleichberechtigung, wie sie in den Tarifverträgen anerkannt wurde; als Konsumenten durch die Genossenschaft, durch die Befreiung von der Profitwirtschaft der kapitalistischen Produktion auf dem Wege der Eigenproduktion zur Bedarfsdeckung. Die Genossenschaftsbewegung steckt noch in den Anfängen und hat keinerlei massgebenden Einfluss auf die deutsche Wirtschaft gewonnen, auch im Kriege nicht. Die Bedeutung der Sozialdemokratie bis in die Kriegszeit hinein darf trotz ihrer grossen Wahlerfolge nicht überschätzt werden. Sie hat weder die deutsche Politik noch die deutsche Wirtschaft beherrscht; beide waren noch 1917 von Demokratie und Sozialismus gleich weit entfernt. Den stärksten Einfluss haben zweifellos die Gewerkschaften ausgeübt; aber nicht in revolutionärem und nicht in sozialistischem Sinne, sondern als eine kräftige Interessenvertretung der Arbeitnehmer auf dem Boden der bestehenden Staats- und Wirtschaftsordnung. Als solche haben sie weit mehr als alle Gesetzgebung zur Hebung der Arbeiterschaft, zur Besserung ihrer Arbeits- und Lebensbedingungen, zur Bildung und bürgerlichen Schulung der Massen getan. Aber an den Grundlagen der Wirtschaftsordnung haben sie nichts wesentliches zu ändern vermocht.

## II.

**12.** Der Marxismus, der die wissenschaftliche Grundlage der selbständigen Arbeiterbewegung bildet, lehrte, dass der Kapitalismus notwendig in den Sozialismus umschlagen müsse.

Wenn die Wirtschaftsmittel über den Rahmen der Rechtsordnung hinausgewachsen sind, wenn die Konzentration ihren Gipfel erreicht hat und einer handvoll Magnaten die riesige Mehrheit des abhängigen, proletarisierten Volkes gegenüber steht, dann springt die Hülle des Kapitalismus, das Proletariat braucht nur die politische Macht sich anzueignen, um an Stelle der Expropriateure die Gemeinschaft zu setzen und mit wenigen Änderungen die bisherige Profitwirtschaft als planmässige Bedarfsdeckungswirtschaft fortzusetzen; damit die bisherigen Lohnsklaven in freie Genossen der Gemeinwirtschaft zu verwandeln.

Tatsächlich ist es ganz anders gekommen, als im Programme stand. Die materialistische Geschichtsauffassung, nach der ausschliesslich die wirtschaftliche Entwicklung die Menschengeschichte bestimmt, Recht, Sitte und sonstige Kultur nur funktioneller Überbau sind, hat sich nicht bewährt. Der revolutionäre Umschwung vom November 1918 ist auf g e i s t i g e Ursachen zurückzuführen. Nicht die Wirtschaftsform des Kapitalismus hat im Kriege Bankrott gemacht, sondern der Geist des rücksichtslosesten Eigennutzes, der nicht ohne Schuld der Regierung und der Verbraucher (darunter vor allem der Arbeiterschaft) den Wucher zur Verkehrssitte und die Volksnot zu einer glänzenden Konjunktur werden liess. Nicht die Wirtschaft sprengt ihre Hülle und ruft den politischen Umsturz hervor als „Geburtshelfer" der neuen Wirtschaftsordnung. Sondern aus den seelischen Wirkungen der Kriegserfahrungen, des Zusammenbruches entspringt die Revolution als eine zunächst rein politische Bewegung, die sich nun müht, an der schwer darnieder liegenden Volkswirtschaft das Erfurter Programm zu verwirklichen.

Dieser Verwirklichung stellen sich drei grosse H i n d e r n i s s e entgegen: Deutschland ist besiegt und wehrlos den Feinden preisgegeben. Diese belasten uns nicht nur mit ungeheuren Wiedergutmachungen, sondern massen sich auch die Mitbestimmung über unsere staatliche und wirtschaftliche Neuordnung an, weil sie nicht wollen, dass Deutschland ein Beispiel sozialer Gerechtigkeit gibt, das von den feindlichen Volksmassen nachgeahmt werden möchte. Die deutsche Wirtschaft ist durch Krieg, Frieden und Revolution so verwüstet, verarmt, verschuldet, dass sie keine starken Kuren und Experimente verträgt; dass alle Sozialisierung Rücksicht auf Zeit und Umstände nehmen muss, da es zunächst darauf ankommt, überhaupt wieder den Bedarf des Volkes decken zu können; sei es durch eigene Erzeugung, sei es durch Eintausch vom Auslande, der Wettbewerbsfähigkeit gegen kapitalistische Wirtschaften voraussetzt. Die Menschen aber sind durch die Eindrücke der letzten Jahre so verändert, sind körperlich, seelisch und vor allem sittlich so heruntergekommen, dass die allerwichtigsten Voraussetzungen des Sozialismus fehlen.

**14.** Diese Voraussetzungen sind um so unentbehrlicher, als die Sozialisierung Aufgaben leisten soll, die sich zu widersprechen scheinen: Verbesserung in der Versorgung aller Volksgenossen; zugleich Verbesserung der Arbeitsbedingungen: kürzere Arbeitszeit, höherer Lohn bezw. höherer Anteil am Arbeitserträgnis; hohe Einnahmen für die Allgemeinheit zur Deckung der Kriegskosten; zugleich Konkurrenzfähigkeit auf dem Weltmarkte, weil wir auf umfangreichen Bezug von Rohstoffen und auch Nahrungsmitteln angewiesen bleiben und diesen nur durch Ausfuhr von gewerblichen Erzeugnissen bezahlen können. Diese Aufgaben drängen teils auf Verteuerung, teils auf Verbilligung der Erzeugnisse. Sie können nur gelöst werden durch eine Steigerung der Gesamtleistung der Wirtschaft. Diese ist sicher in hohem Masse zu erreichen, wenn an Stelle der gegenwärtigen, teilweise recht wenig ökonomischen Profitwirtschaft der Einzelnen die planmässige Gesamtwirtschaft tritt, die alle Wirtschaftszweige einheitlich organisiert und rationalisiert.[5]) Aber die besten Produktionsmittel bleiben tote Mittel, wenn sie nicht von t ü c h t i g e n , f l e i s s i g e n M e n s c h e n benutzt werden. Die Hebung der Leistungsfähigkeit und der Arbeitslust ist die erste Voraussetzung jedes Erfolges neuer Wirtschaftsordnung. Denn keine Verfassung kann mehr verteilen, als vorhanden ist. Und kein Volk kann auf die Dauer mehr verzehren, als es produziert hat.

**15.** Das grosse Mittel dazu ist die D e m o k r a t i e. Das Ziel des sozialen Volksstaates, das höchste Glück aller, ist nur zu verwirklichen durch höchste Leistung aller. Und diese höchste Leistung ist nur zu erzielen, wenn die Gesamtheit der Einzelnen sich als berechtigte, verantwort-

[5]) Näheres darüber in den Schriften von Popper-Lynkeus, Ballod-Atlantikus, Walter Rathenau.

liche Glieder fühlen. Die allgemeine Überzeugung, dass der bisherige Obrigkeitsstaat nicht in der Lage sein werde, uns aus der Tiefe des Zusammenbruchs herauszuziehen, hat seine Ersetzung durch die Republik fast kampflos werden lassen. Die neuen Verfassungen des Reiches wie der Bundesstaaten verwirklichen die volle Selbstverwaltung des ganzen Volkes, auf dem Wege der Volksvertretung.

Diese demokratische Verfassung ist von einem Teile der Arbeiterschaft schwer angegriffen worden als ein untaugliches Mittel zur Durchführung der Revolutionsziele. Statt dessen wird eine Räterepublik nach russischem Muster verlangt, die an Stelle des Parlamentarismus ein Rätesystem, an Stelle der Demokratie die Diktatur des Proletariats setzt. Darin liegt ein politisches und ein verwaltungstechnisches Problem. Technisch glauben die Räte, ein besseres Instrument als das Parlament zur Befreiung und Selbstregierung des vierten Standes zu sein, weil sie gesetzgebende und ausführende Gewalt in sich vereinen, und weil sie von ihren Auftraggebern jederzeit abberufen werden können. Diese Vorzüge sind noch nicht als solche erwiesen; die Vermutung spricht sehr dagegen. Das parlamentarische System ist gewiss verbesserungsbedürftig. Die unmittelbare Fühlung mit den Wählern, die häufige Neuwahl, der Ersatz des vielen Redens durch Handeln ist unerlässlich, wenn die Volksvertretungen, die bisher nur Petitionenkommissionen waren, zu regierenden Körperschaften werden sollen. Der politische Kern des Rätegedankens aber, dass nur einzelne Klassen von Staatsbürgern politische Rechte haben sollen, ist verfehlt. Denn der Klassenherrschaft fehlt die Grundlage der Gerechtigkeit, wie sie im demokratischen Gedanken liegt. Und zur Erreichung des sachlichen Zieles ist die Demokratie durchaus geeignet.[6])

Demokratie verlangt die gleichberechtigte Mitwirkung aller Volksgenossen an der Ordnung der gemeinsamen Angelegenheiten. Im Streitfalle entscheidet der Wille der Mehrheit. Da anzunehmen ist, dass die Mehrheit nach ihren wahren Bedürfnissen und wohlverstandenen Interessen beschliesst, so muss in einem demokratischen Staate die Wohlfahrt des Proletariats massgebend sein. Denn dieses bildet die grosse Mehrheit. In Deutschland sind zwei Drittel des Volkes Lohnempfänger, ein noch weit grösserer Teil ist ohne erhebliches Vermögen, auf Arbeit angewiesen. Bei allgemeinem, geheimem Verhältniswahlrechte müssen die Vertreter der Lohnarbeiter und der Besitzlosen die Mehrheit haben und sowohl die Regierung wie die Gesetze bestimmen können. Wenn das kommunistische Manifest von 1847 als ersten Schritt in der Arbeiterrevolution „die Erhebung des Proletariats zur herrschenden Klasse, die Erkämpfung der Demokratie" verkündet, so liegt darin kein Widerspruch, sondern der Hinweis auf das Stärkeverhältnis der Klassen, das in der Demokratie die zahlreichste zur Herrschaft beruft.[7])

**16.** Aber die Demokratie würde ihr Ziel nicht erreichen, wenn sie sich auf das Politische beschränkte. Nicht die Verfassung ist das Massgebende, sondern die Zustände, die mit dieser Verfassung erreicht werden. Die Arbeiterschaft hat mit Recht erkannt, dass ihre wirtschaftliche Befreiung wichtiger ist als die politische, diese nur als Mittel zu jener wertvoll, jene unbedingte Voraussetzung wirklicher staatlicher Freiheit und Selbstregierung. Deswegen das Verlangen nach Beseitigung des Lohnsystems.

Aber es ist ein Irrtum, dass diese an sich schon die wichtigsten Fragen des Arbeitsverhältnisses befriedigend löste. Die Grundprobleme des Arbeitsrechtes bleiben auch in einer sozialisierten Gesellschaft. Denn auch in ihr werden die Massen in Grossbetrieben mit Arbeitsteilung und Maschinen, unter der Leitung weniger arbeiten müssen. Und immer werden sich die alten Fragen erheben: Wie kommt jeder einzelne zu der für ihn passenden Arbeitsstätte? Wie erlangt er die beste Ausbildung und Ausrüstung dafür? Wie werden die richtigen Arbeitsbedingungen festgestellt, die einerseits dem Betriebe den höchsten Gesamtertrag liefern, anderseits die Arbeitskräfte vor überrascher Abnutzung, damit die Gesamtheit vor den Folgen des Raubbaues: ungemessenen Kosten für die Versorgung Arbeitsunfähiger bewahrt? Wie sichern wir die Arbeitenden gegen Missbrauch der Wirtschaftsmacht, die den Betriebsleitern gegeben werden muss? Wie verbürgen wir den im Betriebe Untergeordneten ihre volle Unabhängigkeit als Bürger, Familienmitglieder, Kulturmenschen außerhalb des Betriebes?

---

[6]) Vgl. Potthoff: Rätesystem und Berufsparlament, München 1919.
[7]) Vgl. Potthoff: Der Volksstaat, München 1920.

17. Auch hier heisst das wichtigste Mittel Demokratie. Aber sie muss im Betriebe anders aussehen als im Staate. Dieser ist nichts als die Organisation der Bürger, darf keinen anderen Zweck suchen als die Wohlfahrt der Bürger. Darum ist die logisch richtige Form der staatlichen Selbstregierung die Republik, die der Gesamtheit der Bürger alle Staatsgewalt gibt. Der Betrieb aber ist nicht um seiner selbst willen da. In der bisherigen, kapitalistischen, fast rein privatwirtschaftlichen Ordnung war der Zweck des Unternehmens nur der Gewinn des Unternehmers. Jedes Produkt hatte seinen Zweck erreicht, wenn es mit Gewinn verkauft war — was nachher damit wurde, interessierte den Verkäufer wenig. Jeder Betrieb hatte seinen Zweck erreicht, wenn er das darin angelegte Kapital verzinste — wie seine Produktion und seine Produkte waren, galt ziemlich gleich. Gegen diese Wirtschaftsordnung, die den Arbeiter vom Privatprofit, von Konjunktur, Gewinnstreben und Laune des Arbeitgebers abhängig machte, hat die Arbeiterschaft sich mit Recht erhoben. Aber auch der Sozialismus wird nicht die Arbeitnehmer zum Selbstzweck der Unternehmung machen, sondern dieser einen Zweck über sich hinaus geben: die Versorgung der Gesamtheit. Dieser Zweck würde gefährdet, wenn die Arbeitnehmer die volle Verfügungsgewalt über den Betrieb hätten. Denn dann würde das bisherige Chaos der einzelnen Profitinteressen unverändert bleiben, nur an Stelle des Einzelkapitalismus des Unternehmers der Gruppenkapitalismus der Arbeiter und Angestellten treten. Was der Syndikalismus in Frankreich erstrebt, der Bolschewismus in Russland erreicht hat, die Übernahme der Betriebe durch die darin Beschäftigten, ist das Gegenteil von Sozialismus. Ganz abgesehen davon, dass ein moderner Wirtschaftsbetrieb nicht durch einen Arbeiterrat geleitet werden kann, sondern dass zu seinem Blühen die verantwortliche Leitung durch einen Fachmann erforderlich ist, erscheint auch grundsätzlich und logisch die Republik nicht als richtiges Vorbild der Wirtschaftsdemokratie. Auch im sozialistischen Staate muss eine Betriebsleitung vorhanden sein, die für den Gang der Arbeit und für die Erfüllung des Wirtschaftszweckes verantwortlich ist und die durch die Mitwirkung der Arbeitnehmer weder in ihrer verantwortlichen Tätigkeit zu sehr beschränkt noch gar ersetzt werden kann. Die Demokratie des Betriebes entspricht der Konstitution, deren zwei wichtigste Regeln lauten: Nicht die Willkür des Oberhauptes entscheidet, sondern die gesetzliche Regel. Nicht der Wille des Leiters allein bestimmt das Gesetz, sondern die Vereinbarung mit den Regierten. Ins praktisch-wirtschaftliche übersetzt heisst das: In jedem Betriebe muss eine Vertretung der Arbeitnehmer vorhanden und zur Mitwirkung an der Betriebsregelung, vor allem an der Arbeitsordnung berufen sein.

18. Dieser Forderung wird grösstenteils Genüge getan durch das auf Art. 165 der Reichsverfassung beruhende Gesetz über Betriebsräte. Wenn es leider auch die Arbeits- oder Dienstordnung noch nicht für alle Betriebe von gewisser Grösse vorschreibt, so schafft es doch eine Vertretung aller Arbeitnehmer und gibt ihnen weitgehende Mitwirkung bei der Regelung der Arbeitsbedingungen, darüber hinaus auch Einfluss auf die Produktion.[8]) Wenn auch im Zeitpunkte der Drucklegung dieser Zeilen der Gesetzentwurf noch lebhaft umstritten und sein Schicksal nicht sicher ist, so erscheint doch die Grundlinie schon fest: Die Selbstverwaltung muss so weit gehen, wie es möglich und vernünftig ist. Die formelle Grenze der Demokratie ist die Ermöglichung der Leitung zur Erfüllung des Betriebszweckes.

Die sachliche Grenze für den Einfluss der Räte auf die Arbeitsbedingungen liegt in der Wirtschaftlichkeit des Betriebes. Solange dieser noch im Privateigentum steht, wird er auf die Dauer nicht ohne Gewinn arbeiten wollen und können. Auf dem Weltmarkte spielen Preis und Produktionskosten ihre Rolle unabhängig von der deutschen Wirtschaftsverfassung. Aber auch in staatlichen und gemeindlichen oder sonstigen gesellschaftlichen Betrieben geht es nicht an, dass allgemein mit Unterbilanz gearbeitet wird. Wenn die Arbeiter in gesellschaftlichen Wirtschaftsbetrieben selbst mehr verzehren wollen, als sie erzeugen, bleibt keine Möglichkeit, die nicht wirtschaftlichen Unternehmungen (Verwaltung, Recht, Schule usw.) überhaupt durchzuführen, weil keine Mittel vorhanden sind, die darin Beschäftigten zu unterhalten. Auch der Sozialismus wird an der Arbeitsteilung festhalten müssen und damit an der Regel, dass die Betriebe, die der Erzeugung materieller Güter dienen, Überschüsse abwerfen.

[8]) Vgl Potthoff: Aufgaben und Rechte der Betriebsräte, München 1919.

Eine weitere Grenze für die Betriebsräte liegt darin, dass es höchst unerwünscht sein und den Sozialisierungsplänen widersprechen würde, wenn die Arbeits- und Produktionsbedingungen in jedem Betriebe sich anders gestalteten. Im Gegenteile ist möglichste Gleichmässigkeit für grössere Bezirke, für ganze Wirtschaftszweige anzustreben. Das verweist die Betriebsräte auf enges Zusammenarbeiten mit den Gewerkschaften, deren Rolle durchaus nicht gemindert ist, und auf die Mitarbeit an umfassenden Tarifverträgen, die sich als Instrument des Friedens und der Demokratie bewährt haben.

**19.** Aber das Wort Selbstverwaltung in der Wirtschaft hat noch eine zweite Bedeutung. Das Wirtschaftsleben soll möglichst frei sein von bürokratischer Bevormundung. Betriebsleiter und Arbeitnehmer sollen gemeinsam ihre Verhältnisse in weitem Umfange selbst ordnen. Dazu bedarf es paritätischer Körperschaften; ihre Einsetzung ist eine der wichtigsten Aufgaben des neuen Arbeitsrechtes, das sich im übrigen auf die Festlegung allgemeiner Grundsätze und Mindestbedingungen beschränken muss, während die Anpassung der Regeln an die Bedürfnisse der einzelnen Gewerbe, die Beurteilung des einzelnen Falles, die Entwicklung nach den wechselnden Verhältnissen Sache der paritätischen Selbstverwaltung sein muss. Solche Organe sind bereits vorhanden und brauchen nur weiter entwickelt zu werden. Arbeitsordnungen und Tarifverträge zur Schaffung und Weiterbildung des Vertragsrechtes; Tarifinstanzen und die Arbeitsgemeinschaft der Unternehmer mit den Gewerkschaften zur Entscheidung über die Arbeitsgesetze, dazu die neuen Betriebsräte; Gewerbe- und Kaufmannsgerichte (künftig allgemeine Arbeitsgerichte) als Ausleger und Anwender des Rechtes in Streitfällen, dazu die neuen Schlichtungsausschüsse, die sich auch zu Arbeitsgerichten entfalten; an Stelle der früher geplanten Arbeitskammern sollen Bezirksarbeiterräte und Bezirkswirtschaftsräte treten als Organe öffentlichen Rechtes, die Gewerbeaufsicht und Gewerbepolizei, vielleicht auch Stellenvermittlung und anderes übernehmen können; schliesslich eine Fülle von Schlichtungs- und Einigungsämtern zur Verhinderung oder gütlichen Beilegung von Arbeitsstreit.

**20.** Durch diese zweiseitige Selbstverwaltung ist auch die richtige Vorbedingung für die erstrebte Sozialisierung[9]) der Wirtschaft gegeben. Die vielfältige und widerspruchsvolle Bedeutung die das Wort Sozialisierung seit dem November 1918 erhalten hat, ist der deutlichste Beweis für die Schwierigkeit und Verworrenheit des in ihr begriffenen Problems. Für die Väter des Sozialismus war dieser eine Überführung der Produktionsmittel in Gemeineigentum, eine Leitung der gesamten Wirtschaft durch den Staat. Dass darin nicht der einzige, vielleicht nicht einmal der wirkungsvollste Weg zur Gemeinwirtschaft liegt, haben Theorie und Praxis genugsam erwiesen.[10]) Worauf es für die Arbeiterschaft und damit für die grosse Mehrheit des Volkes ankommt, ist zweierlei:

a) planmässige Wirtschaft, die durch zweckmässige Organisierung der Produktion und Verteilung, durch Verwendung rationellster Arbeitsmethoden, Maschinen usw., durch Ersparung aller unnötigen Umwege, Lagerungen, Spesen dem Arbeitsaufwande höchsten Erfolg sichert. Denn nur dadurch kann trotz günstiger Arbeitsbedingungen der Gesamtertrag eine gute Versorgung aller gewährleisten;

b) gerechte Verteilung des Ertrages. Die Ausbeutung des Arbeiters durch den „Mehrwert", deren wirtschaftliche Bedeutung weit überschätzt worden ist, muss aus sittlichen Gründen fallen. Das arbeitslose Einkommen Arbeitsfähiger muss beseitigt werden. Arbeit allein, und zwar nur gesellschaftlich nützliche Arbeit, darf ein Anrecht auf Lebensunterhalt und Achtung geben. Nach welchem Masstabe die Verteilung des Gesamteinkommens auf die Einzelnen erfolgt, ist eine Frage, die nach praktischen Erwägungen zu lösen sein wird. Die theoretisch ideale Lösung der Verteilung nach dem vernünftigen Bedürfnis wird auf lange Zeit noch an der Unmöglichkeit scheitern, die Menschen anders als durch Aussicht auf Erfolg zu fleissiger Arbeit anzuspornen.

---

[9]) Zur Verdeutschung empfehle ich das einfache und richtig gebildete Wort „Versellung" anstelle des sprachwidrigen Wortungetüms „Vergesellschaftung".

[10]) Man vergleiche die Schriften der Bodenreformer, die eine teilweise Versellung für ausreichend halten, von Franz Oppenheimer, der in der Herstellung der freien Konkurrenz den sichersten Weg zur Beseitigung des Klassenstaates sieht u. a.

Aber in ganz anderer Weise als bisher muss der Familienvater in die Lage gesetzt werden, seinen gegenüber dem Ledigen erhöhten Bedarf zu befriedigen.[11]) Wenn nicht eine Abstufung der Vergütung nach der Begehrtheit der Arbeit erfolgt, werden wir einen ungeheuren Andrang zu den bequemeren Tätigkeiten, namentlich den geistigen Berufen und den Schreibstuben erhalten, während die allerdringendste Arbeit ungetan bleibt. Deswegen dürfte praktisch am Lohnsysteme sich zunächst nicht allzuviel ändern.

**21.** Desto mehr aber an der allgemeinen Wirtschafts-, Steuer- und Sozialpolitik, die den Lohn und die Lebenshaltung der Volksmehrheit so wesentlich beeinflussen. Bisher wurde die Sozialpolitik in ihrer Wirksamkeit gehemmt durch die Wirtschaftspolitik, die den Lohn in seiner Kaufkraft herabdrückte; durch die Polizeischikanen, die den Gewerkschaften die Erfüllung ihrer sozialen Aufgaben erschwerten; durch das Festhalten an einem verkehrten Bodenrechte, das alle Bestrebungen zur Hebung der Wohnungsnot vereitelte; durch ein unsoziales Verhalten der öffentlichen Körperschaften als Arbeitgeber, das ihrem Verhalten als Gesetzgeber ins Gesicht schlug. So etwas wird künftig nicht mehr möglich sein. Alle Gesetzgebung und Verwaltung muss geleitet sein vom Interesse der Volksmehrheit, d. h. der besitzlosen Arbeitnehmer, und anstelle der verschiedenen sozialen Fragen wird die e i n e umfassende, einheitliche Frage nach der Hebung und Befreiung der Massen treten, die Frage der sozialen Kultur.[12])

**22.** Die Kernfrage dieser sozialen Kultur wird die sein, wie den Massen wieder die Freude an der Arbeit gegeben werden kann. Denn das war das schlimmste Leid der kapitalistischen Vergangenheit, dass Millionen von Industriearbeitern nicht wussten, was und wozu sie arbeiteten. Auch in Zukunft werden wir am arbeitsteiligen Grossbetriebe festhalten müssen, werden die Rationalisierung der Arbeit noch viel weiter treiben müssen als bisher, wenn wir trotz der Verarmung und Verschuldung durch Krieg und Frieden die alte Lebenshaltung einigermassen wieder gewinnen wollen. Dazu kommt die Notwendigkeit einer weitgehenden Umstellung unserer Wirtschaft. Unsere Stellung auf dem Weltmarkte ist auf längere Zeit geschwächt, mit Massenartikeln werden wir ihn kaum wieder gewinnen, nur mit Qualitätsarbeit. Manche Gewerbezweige, vor allem der Handel, werden nicht in der Lage sein, ihr bisheriges Personal zu beschäftigen und zu ernähren. Den Luxus des Überflusses an geistigen Arbeitern können wir uns künftig nicht mehr gestatten. Dagegen brauchen wir zahllose neue Kräfte in der Landwirtschaft, bei Ziegeleien und Erdarbeiten, in Bergwerken und Gruben. Denn wir müssen an Nahrung und Rohstoffen möglichst viel aus dem eigenen Boden herausholen, sonst werden Millionen seiner Bewohner überzählig und müssen auswandern. Diese Zwangslage hindert uns an der Freiheit der B e r u f s w a h l. Es kann nicht jeder die Tätigkeit ergreifen, zu der er sich nach Anlage und Neigung berufen fühlt, sondern diejenige, in der er gegenwärtig seinem Volke am meisten nützt.[13]) Und es bedarf eines hohen Masses von Gemeinsinn, Staatsbürgertugend und volkswirtschaftlicher Einsicht, um trotzdem die Arbeitslust wieder wachzurufen, die lange nur durch den Zwang des Hungers ersetzt war, und die unter den Wirkungen der letzten Jahre vielfach ganz geschwunden ist. Ohne sie ist alles Mühen um Befreiung und Hebung der Arbeiterschaft letzten Endes vergeblich. Denn das Ziel des Volksstaates, das höchste Glück aller Volksgenossen, kann nur auf der Höchstleistung aller beruhen. Und es ist vergeblich, nach dem Glücke eines Millionenvolkes, wie des gegenwärtigen deutschen, zu streben, wenn es nicht in der Lust am Schaffen, in der Freude an der Berufsarbeit gefunden wird.

---

[11]) Vgl. „Das Programm Fleisch" und „Lohnergänzung" in Potthoff: Probleme des Arbeitsrechtes.
[12]) Vgl. P o t t h o f f: Erziehung zu sozialer Kultur. Bonn 1915.
[13]) Vgl. P o t t h o f f: Was heisst Volkswirtschaft? Jena 1919. B. R a u e c k e r: Die Erweiterung der Sozialpolitik zur Kulturpolitik. München und Leipzig 1919.

# 16. Abschnitt.

# Freizügigkeit.

Von Dr. **Franz Dochow**,
**Professor an der Universität Heidelberg.**

**Literatur:**

Hand- und Lehrbücher des deutschen Staats- und Verwaltungsrechts: Anschütz, St.R., Enzyklopädie der Rechtswissenschaft[7] (1914) 4, 82; Fleiner, Verw.R.[3] (1913) § 7[20]; Laband, St.R.[5] (1911) 1, 154; Loening, Verw.R. (1884) S. 261; Meyer-Anschütz, St.R.[7] (1919) § 219 S. 959; Meyer-Dochow, Verw.R.[4] (1913) § 23 S. 111.

Sammelwerke: Handwörterbuch der Preussischen Verwaltung[2] (1911) Art. Ausweisungen 1,173; Freizügigkeit 1,633; Niederlassung 2,190. — Handwörterbuch der Staatswissenschaften[3] (1909): Kayser-Loening, Art. Ausweisung 1,314; Rehm, Art. Freizügigkeit 4,464. — Wörterbuch des deutschen Staats- und Verwaltungsrechts[2] (1911); Fleischmann, Art. Ausweisung 1,280; Kutzer, Art. Freizügigkeit 1,854. — Staatslexikon[3] (1908): Spahn, Art. Aufenthaltsrecht, Aufenthaltsbeschränkung, Ausweisung 1,425; (1909), Bachem, Art. Freizügigkeit 2,323.

Kommentare zur Verfassung des Deutschen Reichs zum Freizügigkeitsgesetz vom 1. November 1867 (F.G.), zum Reichsgesetz über den Unterstützungswohnsitz (U.W.G.) vom 30. Mai 1908 und zum Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz vom 22. Juli 1913.

Die Materialien zum Freizügigkeitsgesetz finden sich bei Arnold, Freizügigkeit und Unterstützungswohnsitz. 1872.

## I. Geltendes Recht.

Die Reichsverfassung vom 11. August 1919 bestimmt im Artikel 6, dass das Reich die ausschliessliche Gesetzgebung über die Staatsangehörigkeit, die Freizügigkeit, die Ein- und Auswanderung und die Auslieferung hat. Das Reich hat ferner nach Artikel 7 die Gesetzgebung über das Passwesen, die Fremdenpolizei und die Wandererfürsorge. Die Reichsverfassung bestimmt hierüber im Artikel 110, dass die Staatsangehörigkeit im Reiche und in den Ländern nach den Bestimmungen eines Reichsgesetzes erworben und verloren wird. Jeder Angehörige eines Landes ist zugleich Reichsangehöriger. Jeder Deutsche hat in jedem Lande des Reichs die gleichen Rechte und Pflichten wie die Angehörigen des Landes selbst. Nach Artikel 111 geniessen alle Deutschen Freizügigkeit im ganzen Reiche. Jeder hat das Recht, sich an beliebigem Orte des Reichs aufzuhalten und niederzulassen. Einschränkungen bedürfen eines Reichsgesetzes.

Dies ist die Grundlage des geltenden Rechts, die durch die Reichsverfassung in Aussicht gestellten Gesetze werden bestimmen, was von dem bisher geltenden Recht Gültigkeit behalten soll.

## II. Bisher geltendes Recht.

Nach den Bestimmungen des Freizügigkeitsgesetzes vom 1. November 1867 kann jeder Reichsangehörige[1]) sich im Reichsgebiet an jedem Orte aufhalten oder niederlassen, wo

[1]) Deutscher ist, wer die Staatsangehörigkeit in einem Bundesstaate oder die unmittelbare Reichsangehörigkeit besitzt. Nach dem Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz vom 22. Juli 1913 wird die Reichsangehörigkeit durch die Staatsangehörigkeit in einem Bundesstaate erworben und erlischt mit deren Verlust. Die Staatsangehörigkeit eines oder mehrerer Einzelstaaten wird begründet durch Geburt, Legitimation, Eheschliessung und durch Aufnahme, für Ausländer durch Einbürgerung. Die Staatsangehörigkeit geht verloren durch Entlassung, durch Erwerb einer ausländischen Staatsangehörigkeit, durch Nichterfüllung der Wehrpflicht, durch Ausspruch der Behörde, für ein uneheliches Kind durch eine von den Angehörigen eines anderen Bundesstaates oder von einem Ausländer bewirkte nur nach den den deutschen Gesetzen wirksame Legitimation, für eine Deutsche durch Eheschliessung mit dem Angehörigen eines anderen Bundesstaates oder mit einem Ausländer.

er sich eine eigene Wohnung oder ein Unterkommen verschaffen kann. Er kann an jedem Orte Grundeigentum aller Art erwerben und umherziehend oder an dem Orte des Aufenthaltes oder der Niederlassung Gewerbe aller Art unter den für Einheimische geltenden gesetzlichen Bestimmungen betreiben.[2]) In diesen Rechten darf er nicht gehindert oder durch lästige Bedingungen[3]) beschränkt werden, insbesondere nicht um des Glaubensbekenntnisses[4]) willen oder wegen fehlender Landes- oder Gemeindeangehörigkeit. Ausnahmen sind jedoch zugelassen im Interesse der öffentlichen Sicherheit und mit Rücksicht auf die öffentliche Armenpflege.

I. Aufenthaltsbeschränkungen und Aufenthaltsverweigerungen sind aus sicherheitspolizeilichen Gründen gegenüber bestraften Personen zulässig. Wenn bei einer Person neben der Freiheitsstrafe auf Zulässigkeit der Polizeiaufsicht auf Grund des § 38 des Reichsstrafgesetzbuchs erkannt ist, so erhält die Landespolizeibehörde die Befugnis, dem Verurteilten den Aufenthalt an einzelnen bestimmten Orten zu untersagen (R.Str.G.B. § 39).[5]) Ferner kann Personen, die kraft landesgesetzlicher Vorschriften, die neben dem Freizügigkeitsgesetz und neben dem Reichsstrafgesetzbuch ihre Geltung behalten haben,[6]) wegen gewisser Verbrechen oder zu gewissen Strafen verurteilt sind, der Aufenthalt in einzelnen Orten untersagt werden. Wer derartigen Aufenthaltsbeschränkungen in einem Bundesstaate unterliegt oder wer während der letzten zwölf Monate wegen Bettelns oder wegen wiederholter Landstreicherei bestraft worden ist, dem kann von der Landespolizeibehörde der Aufenthalt in jedem anderen Bundesstaate verweigert werden,[7]) aus seinem Heimatstaate kann er aber nicht ausgewiesen werden.

Der Orden der Gesellschaft Jesu und die ihm verwandten Orden oder ordensähnlichen Kongregationen waren bis 1917 vom Gebiete des Deutschen Reiches ausgeschlossen. Die Errichtung von Niederlassungen war ihnen untersagt.[8])

Da der Reichsdeutsche einer fremden Regierung nicht ausgeliefert, aus seinem Heimatstaat nicht ausgewiesen und zur Auswanderung nicht gezwungen werden kann — er kann das Reichs-

---

[2]) Die Gewerbeordnung für das Deutsche Reich bestimmt im § 1, dass der Betrieb eines Gewerbes jedermann gestattet ist, soweit nicht durch dieses Gesetz Ausnahmen und Beschränkungen vorgeschrieben oder zugelassen sind. Nach § 13 soll die Zulassung zum Gewerbebetriebe in keiner Gemeinde und bei keinem Gewerbe vom Besitze des Bürgerrechts abhängig sein.

[3]) Beispielsweise durch Erhebung von Gebühren für Anzug, Abzug oder Aufenthalt, durch die Forderung von Leumunds- oder Vermögensnachweisen. Meyer-Dochow, Deutsches Verwaltungsrecht[4] § 23 S. 111.

[4]) Durch Gesetz, betr. die Gleichberechtigung der Konfessionen in bürgerlicher und staatsbürgerlicher Beziehung vom 3. Juli 1869 wurden alle noch bestehenden, aus der Verschiedenheit des religiösen Bekenntnisses hergeleiteten Beschränkungen aufgehoben. — Vgl. auch das G. über die Aufhebung der polizeilichen Beschränkungen der Eheschliessung vom 4. Mai 1868, das nur in Bayern nicht galt.

[5]) Die Aufenthaltsbeschränkung kann sich auf Ortschaften oder auf bestimmte Plätze, Strassen und Häuser beziehen, darf aber nicht zu einer Anweisung eines bestimmten Aufenthalts führen. Frank, Kommentar zum R.Str.G.B. § 39 V. Vgl. auch die Begründung zum Vorentwurf eines Deutschen St.G.B. Allgem. Teil 1909 § 182.

[6]) Namentlich das preuss. G. über die Aufnahme neuanziehender Personen vom 31. Dez. 1842 § 2. Danach ist die Landespolizeibehörde zur Aufenthaltsbeschränkung, „jedoch nur in Ansehung solcher Sträflinge befugt, welche zu Zuchthaus oder wegen eines Verbrechens, wodurch der Täter sich als einen für die öffentliche Sicherheit und Moralität gefährlichen Menschen darstellt, zu irgend einer andern Strafe verurteilt worden oder in einer andern Korrektionsanstalt eingesperrt gewesen sind". — Über die landesrechtlichen Bestimmungen in Bayern, Sachsen, Württemberg und Anhalt vgl. Kutzer, Art. Freizügigkeit, Wörterbuch[2] 1,857.

[7]) F.G. § 3 Abs. 2.

[8]) Gesetz, betr. den Orden der Gesellschaft Jesu, vom 4. Juli 1872 § 1. Der durch Gesetz vom 8. März 1904 aufgehobene § 2 dieses Gesetzes bestimmte, dass die Angehörigen des Ordens usw., wenn sie Ausländer waren, aus dem Bundesgebiet ausgewiesen wurden; wenn sie Inländer waren, konnte ihnen der Aufenthalt in bestimmten Bezirken oder Orten versagt oder angewiesen werden. Vgl. Falck, Die Rückwirkung einer Aufhebung des Jesuitengesetzes auf die in den deutschen Einzelstaaten schon früher bestandenen Verbotsgesetze über den Orden der Gesellschaft Jesu. Zeitschrift für Völkerrecht und Bundesstaatsrecht. 4,1. — Vgl. Anm. 22.

gebiet freiwillig verlassen, wenn er seiner Militär- und Steuerpflicht genügt hat —, so besteht keine Möglichkeit, einem lästigen Inländer den Aufenthalt im Deutschen Reiche unmöglich zu machen.

II. Damit sich die Gemeinden und Armenverbände vor einer Überlastung der öffentlichen Armenpflege schützen können, sind sie befugt, eine neuanziehende Person abzuweisen, wenn sie nachweisen können, dass die betreffende Person nicht hinreichende Kräfte besitzt, sich und ihren nicht arbeitsfähigen Angehörigen den notdürftigen Lebensunterhalt zu verschaffen, und wenn sie ihn weder aus eigenem Vermögen bestreiten kann, noch von einem dazu verpflichteten Verwandten erhält. Die Besorgnis vor künftiger Verarmung berechtigt nicht zur Zurückweisung.[9]) Ergibt sich nach dem Anzuge die Notwendigkeit einer öffentlichen Armenunterstützung[10]), ehe der Anziehende den Unterstützungswohnsitz (Heimatrecht) erworben hat,[11]) so kann die Gemeinde die Fortsetzung des Aufenthalts versagen, wenn sie nachweist, dass die Unterstützung nicht wegen einer vorübergehenden Arbeitsunfähigkeit notwendig geworden ist. Hat der Anziehende aber den Unterstützungswohnsitz erworben, so kann die Gemeinde ihn nicht mehr ausweisen, die öffentliche Armenpflege muss für ihn und die Seinigen eintreten.

Ausländer sind im Gebiete des Deutschen Reiches nur geduldet und können, wenn sie lästig fallen, ausgewiesen und nötigenfalls zwangsweise über die Grenze geschafft werden,[12]) auch wenn sie einen Unterstützungswohnsitz erworben haben.[13])

### III. Rechtsentwicklung.[14])

I. Nach der Reichsverfassung vom 16. April 1871 Artikel 3 besteht in ganz Deutschland ein gemeinsames Indigenat mit der Wirkung, dass der Angehörige (Untertan, Staatsbürger) eines jeden Bundesstaates in jedem andern Bundesstaate als Inländer zu behandeln und demgemäss zum festen Wohnsitz, zum Gewerbebetriebe, zu öffentlichen Aemtern, zur Erwerbung von Grundstücken, zur Erlangung des Staatsbürgerrechtes und zum Genusse aller sonstigen bürgerlichen Rechte unter denselben Voraussetzungen wie der Einheimische zuzulassen, auch in betreff der Rechtsverfolgung und des Rechtsschutzes demselben gleich zu behandeln ist. Diese Bestimmungen sind im wesentlichen unverändert aus der Verfassung für den Norddeutschen Bund vom Jahre 1867 übernommen worden. Dadurch, dass das Freizügigkeitsgesetz vom Jahre 1867 zum Reichsgesetz erklärt wurde, gelangten im ganzen Deutschen Reiche Grundsätze zur Anwendung, die sich bereits in dem preussischen Ge-

---

[9]) F.G. § 4.

[10]) F.G. § 5.

[11]) Jeder Reichsdeutsche ist in bezug auf die Art und das Mass der im Falle der Hilfsbedürftigkeit zu gewährenden öffentlichen Unterstützung und auf den Erwerb und Verlust des Unterstützungswohnsitzes in jedem Bundesstaate als Inländer zu betrachten. U.W.G. § 1. — Eine Ausnahme machte Bayern bis zur Einführung des U.W.G.

Der Unterstützungswohnsitz wird erworben durch Aufenthalt, Verehelichung und Abstammung, und zwar erwirbt den Unterstützungswohnsitz innerhalb eines Ortsarmenverbandes, wer nach zurückgelegtem sechszehnten Lebensjahr ein Jahr lang ununterbrochen seinen gewöhnlichen Aufenthalt dort gehabt hat. Der Unterstützungswohnsitz wird verloren durch Erwerbung eines anderweitigen Unterstützungswohnsitzes und nach einjähriger ununterbrochener Abwesenheit nach zurückgelegtem sechszehnten Lebensjahre (U.W.G. §§ 9—27).

Ein Reichsdeutscher kann mehrere Staatsangehörigkeiten, aber nur einen Unterstützungswohnsitz besitzen.

[12]) Die mit den Niederlanden und der Schweiz abgeschlossenen Niederlassungsverträge gewähren den Angehörigen dieser Staaten das Recht, sich im Deutschen Reiche niederzulassen, wenn sie die erforderlichen Ausweisungspapiere besitzen und die Gesetze und Verordnungen des Staates nicht übertreten. Da der Heimatsstaat das Recht hat, nachzuprüfen, ob bei etwaiger Ausweisung die Vertragsbestimmungen berücksichtigt sind, so gewähren die Niederlassungsverträge einen gewissen Schutz gegen willkürliche Ausweisungen. Meyer-Dochow[4] § 23[27].

[13]) Hinsichtlich der vorläufigen Unterstützungspflicht sind hilfsbedürftige Ausländer den Inländern gleichgestellt. Sie behalten den z. B. nach preussischem Landesrecht erworbenen Unterstützungswohnsitz nur so lange, als ihnen der Aufenthalt im Inlande gestattet ist.

[14]) Vgl. die geschichtlichen Angaben bei v. Frisch, Art. Stellung der Fremden.

setze vom Jahre 1842 finden,[15]) wonach keinem selbständigen Untertan an einem Orte, wo er eine eigene Wohnung oder ein Unterkommen sich selbst zu verschaffen imstande ist, der Aufenthalt verweigert oder durch lästige Bedingungen erschwert werden darf.[16]) Einer Abänderung des Freizügigkeitsgesetzes hat es bisher nicht bedurft,[17]) und es ist anzunehmen, dass sich in absehbarer Zeit eine Mehrheit für eine Einschränkung der Freizügigkeit im Deutschen Reiche nicht finden wird.[18])

Das Jesuitengesetz[19]) war ein Ausnahmegesetz, das von seiten der Katholiken als Härte empfunden wurde.[20]) und ihrem Grundsatze entsprechend, insbesondere das Recht der Religionsgesellschaften gegen Eingriffe der Gesetzgebung zu schützen,[21]) hat die Zentrumsfraktion nicht aufgehört, die Beseitigung der noch geltenden Bestimmungen dieses Gesetzes zu erstreben, was dann auch im Jahre 1917 erreicht wurde.[22])

Ein weiteres Ausnahmegesetz, das Reichsgesetz gegen die gemeingefährlichen Bestrebungen der Sozialdemokratie vom Jahre 1878, war bis 1890 in Kraft.

---

[15]) **Gesetz über die Aufnahme neuanziehender Personen vom 31. Dezember 1842.**

[16]) **Loening, Verw. R. S. 261: Während in Frankreich schon die Verfassung vom 3. Sept. 1791 (Tit. I) die Freiheit eines jeden Menschen, zu reisen, sich aufzuhalten und wegzuziehen, garantiert hatte, war durch die deutsche Bundesakte von 1815, Art. 18 den Angehörigen der deutschen Staaten nur die Befugnis zugesichert, in denjenigen Bundesstaat zu ziehen, der sie nachweislich zu Untertanen annehmen wollte.**

[17]) **Abgesehen von einer unwesentlichen Änderung, die § 2 durch das Einführungsgesetz zum B.G.B. erfahren hat.**

[18]) **v. Knebel Doeberitz, Die Reform der Freizügigkeit; ein Problem der Bevölkerungspolitik, Zeitschrift für Politik (1909) 2,42 schlägt vor, die bestehende Gesetzgebung über die Freizügigkeit durch die Vorschrift zu ändern, dass den jugendlichen Landarbeitern gesetzlich verboten werden soll, vor Erreichung eines bestimmten Mindestalters — nicht vor dem achtzehnten Lebensjahr, eventuell vor der Mündigkeit — in die Grosstadt zu verziehen. — Damit wird ein Gedanke zum Ausdruck gebracht, der vielen Interessenten an der Landeskultur geläufig ist. Das hier vorgeschlagene Mittel dürfte wohl das letzte sein, das zur Verhütung der Entvölkerung des platten Landes und des übermässigen Anwachsens der Städte zur Anwendung zu bringen ist. Die Erbuntertänigkeit ist nun einmal abgeschafft, und es muss damit gerechnet werden, dass ein den früheren Zeiten ähnlicher Zustand sich nicht herbeiführen lässt. Eine Einschränkung der Bewegungsfreiheit würde schon deshalb nicht den erwünschten Erfolg haben, weil der zurzeit auf dem Lande herrschende Mangel an geeigneten Arbeitskräften doch nur zum Teil eine Folge der Freizügigkeit ist, sondern im wesentlichen durch die ungünstigen Arbeitsbedingungen verursacht ist. Es liegt daher näher, hier mit dem Reformen einzusetzen, das geltende Reichsrecht aber unverändert zu lassen.**

[19]) **Zu den verwandten Orden und ordensähnlichen Kongregationen rechnet die Bekanntmachung des Bundesrats vom 20. Mai 1873 die Kongregationen der Redemptoristen, Lazaristen und Priester vom heiligen Geiste und die Gesellschaft vom heiligen Herzen Jesu.**

[20]) **Vgl. Frins S. J. Art. Jesuiten, Staatslexikon 2,1356: Das Verhältnis der Staatsgewalt zum Orden ist als ein in einzelnen Ländern dem Orden höchst feindseliges zu bezeichnen. Der § 2 ist zwar aufgehoben. Gleichwohl bleiben die Jesuiten in Deutschland, ähnlich wie in Frankreich, Russland und in der Schweiz den härtesten Ausnahmebestimmungen unterworfen, da die auf Grund von § 3 des Jesuitengesetzes erlassene Bundesratsverfügung dem einzelnen Jesuiten jede Ordenstätigkeit untersagt. Bachem, Art. Freizügigkeit, Staatslexikon 2,329 rechnet die Bestimmungen des Jesuitengesetzes zu den Ausnahmen von der Freizügigkeit, welche als grosse Widersprüche zu bezeichnen sind, durch welche aus besonderen, nicht in der Sache liegenden Gründen politischer Natur und ebenso kurzsichtigen wie engherzigen Charakters die Freizügigkeit aufgehoben ist. — Bek. d. Reichsk. vom 5. Juli 1872 (R.G.Bl. S. 254), dazu Beschl. d. Reichsk. vom 28. Nov. 1912 (R.G.Bl. S. 553): Verbotene Ordenstätigkeit ist jede priesterliche oder sonstige religiöse Tätigkeit gegenüber anderen sowie die Erteilung von Unterricht. Unter die verbotene religiöse Tätigkeit fallen nicht, sofern nicht landesherrliche Bestimmungen entgegenstehen, das Lesen stiller Messen, die im Rahmen eines Familienfestes sich haltende Primiz- und das Spenden der Sterbesakramente. Nicht untersagt sind wissenschaftliche Vorträge, die das religiöse Gebiet nicht berühren. Die schriftstellerische Tätigkeit wird durch das Verbot nicht betroffen.**

[21]) **Programm der Zentrumsfraktion des Deutschen Reichstags vom 21. Mai 1871 Ziffer 2: für die bürgerliche und religiöse Freiheit aller Angehörigen des Reichs ist die verfassungsmässige Feststellung von Garantien zu erstreben und insbesondere das Recht der Religionsgesellschaften gegen Eingriffe der Gesetzgebung zu schützen.**

[22]) **Reichsgesetz vom 19. April 1917. Der Jesuitenorden untersteht jetzt den landesrechtlichen Bestimmungen über die Orden der katholischen Kirche. — Vgl. Anm. 8.**

II. Das Gesetz über den Unterstützungswohnsitz vom Jahre 1870 gilt in der Fassung vom Jahre 1908. Danach erwirbt den Unterstützungswohnsitz, wer nach zurückgelegtem sechszehnten Lebensjahr sich ununterbrochen ein Jahr in einem Ortsarmenverbande aufgehalten hat. Diese Frist betrug ursprünglich zwei Jahre, und während noch die Novelle des Jahres 1894 das vollendete achtzehnte Lebensjahr verlangte, war ursprünglich das vierundzwanzigste Lebensjahr vorgesehen. Durch diese Herabsetzungen hat man der wirtschaftlichen Entwicklung, namentlich dem Abzug der ländlichen Bevölkerung nach den Industriestädten Rechnung getragen. Die ländlichen Heimatgemeinden haben ein armenrechtliches Interesse daran, dass die Personen, die sie doch an die Städte verlieren, möglichst bald den Unterstützungswohnsitz ihres neuen Aufenthaltsortes erwerben.[23])

Das Gesetz über den Unterstützungswohnsitz gilt im ganzen Deutschen Reiche.

---

[23]) Der Beginn der wirtschaftlichen Selbständigkeit wurde den heutigen wirtschaftlichen Verhältnissen entsprechend auf das vollendete sechszehnte Lebensjahr festgesetzt, obwohl ein Teil der jungen Leute schon nach dem Verlassen der Schule in die Stadt zieht, also nach vollendetem vierzehnten Lebensjahr. — Bei einer einjährigen Frist wurde es deshalb belassen, weil angenommen wurde, dass sich erst nach einem Jahre entscheiden lässt, ob der Zugezogene sich zum längeren Aufenthalt entscheiden wird.

# Viertes Hauptstück.

# Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtspflege.

## 17. Abschnitt.

## Die Dreiteilung der Gewalten.

Von Dr. **Fritz Stier-Somlo,**
o. Professor des öffentlichen Rechts und der Politik an der Universität Köln.

**Literatur:**

Duguit, La séparation des pouvoirs et l'assemblée nationale de 1789, 1893. — G. Jellinek, Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl., 1914, S. 497—501, 523, 576 ff., 601, 602—614, 682, 726 f., 789 f. — Derselbe, Eine neue Theorie über die Lehre Montesquieus, Grünhuts Zeitschr., Bd. 30 (1902), S. 1 ff. — Stier-Somlo, Politik, 4. Aufl., 1919, S. 80, 127, 147 f.

I. Mit dem Anschein denkbarster Einfachheit pflegt die durchschnittliche wissenschaftliche Lehre den Grundsatz von der Teilung der Gewalten an die bahnbrechenden Ausführungen von Montesquieu in seinem Werke: Esprit des Lois 1748 anzuknüpfen und die angeblich durchsichtige Struktur seines Aufbaus wiederzugeben: Die politischen und bürgerlichen Freiheiten der Staatsangehörigen können nur dann gesichert sein, wenn die drei allgemeinen Funktionen des Staates: Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltung nicht einer Person allein zustehen, sondern verschiedenen Personen zu selbständigem Rechte, die sich in notwendiger Verbindung miteinander befinden, um sich gegenseitig in den verfassungsmässigen Schranken zu halten. Man geht dann weiter in der Annahme, dass jener grosse französische Schriftsteller drei Gewalten anerkennt, die, nebeneinander gestellt, sich gegenseitig hemmen und durchkreuzen. Bei näherem Eindringen wird aber deutlich, dass die Lehre Montesquieus nicht nur recht verschiedener Auffassung fähig ist,[1]) sondern dass sie, unbeschadet ihrer weltgeschichtlichen Bedeutung, nicht ohne grundlegende Irrtümer insbesondere über das ist, was sie für die richtige englische Staatslehre gehalten hat, und

[1]) Siehe die Meinungsverschiedenheiten zwischen Jellinek, Allgemeine Staatslehre, 1914, S. 498 ff. einerseits, Rehm, Richard Schmidt und Otto Mayer anderseits; vgl. auch Hasbach, Ist Montesquieu ein Anhänger der Lehre von der Volkssouveränität? Zeitschrift für Sozialwissenschaft 1911.

dass die Staatsentwicklung wie das Verfassungsleben keineswegs ihren Grundansichten entsprechen. Im Folgenden kann nur mit einigen Zügen der Kern des Problems gekennzeichnet werden.

**II.** Zunächst lässt geschichtlich gesehen der ebenfalls nur historisch zu erfassende Begriff der unteilbaren Souveränität[2]) den Gedanken der Lehre von der Gewaltenteilung gar nicht aufkommen, weil die Auflösung des Staates unter mehrere Staatsgliedern befürchtet wird und als innerer Widerspruch gilt. Dies spricht Hobbes, hierin der Wortführer der Naturrechtslehre, deutlich aus. Nicht umsonst hatte die fürstliche Gewalt sich gegen Kirche und Stände, Feudalität und Körperschaften durchgesetzt; die Geschlossenheit ihrer Macht hätte in jeder Teilung einen Rückfall in überwundene Zustände gesehen. Anders freilich in England, wo die grundsätzlich anerkannte Volksmacht die gesetzgebende Gewalt inne hatte; was aber weder die gleichgeordnete Stellung des Königs noch die Konstruktion ausschliesst, dass der König und beide Häuser des Parlaments gemeinsam die höchste Gewalt ausüben, so dass eine Auflösung der Souveränität unter verschiedene Träger das nächstliegende zu sein scheint. Es tritt demnach klar das Verhältnis des Problems der Gewaltenteilung einerseits zur Fürstensouveränität, anderseits zur Volkssouveränität hervor, indem sie mit jener grundsätzlich unverträglich, mit dieser in irgend einer Weise, die durch die ausserordentlich verschiedene Staats- und verfassungspolitische Entwicklung bedingt ist, verträglich erscheint. Dies insbesondere dann, wenn nicht die republikanische Staatsform gewählt, sondern ein irgendwie geartetes Zusammenwirken von Volk und Fürst zur Grundlage des Staatslebens gemacht wird. Die Grundgedanken des Aristoteles „über das Verhältnis des Rates zu den Behörden, die romanistische Lehre von dem ursprünglichen Gesetzgebungsrecht des Volkes, die Vertreter der Volksrechte wirken hier zusammen und führen zu einer Betonung des Vorranges der Gesetze über den König, der nur als Beauftragter des Volkes die Ausführung übernimmt." (G. Jellinek). Bei Marsilius von Padua, Nikolaus von Cues und den Monarchomachen kann man (nach heutiger Terminologie) davon sprechen, dass sie die Gesetzgebung dem Volke, die Vollziehung dem Fürsten zuweisen. Unter Elisabeth von England und zur Zeit Cromwells, erst recht nach der grossen englischen Revolution wächst, festigt und erhöht sich die Stellung des Parlaments gegenüber dem König, ist aber doch derart, dass nach der Unterscheidung Lockes die legislative Gewalt dem Parlament, die ihr untergeordnete exekutive Gewalt dem König unterstellt, ihm aber auch die föderative Gewalt und die Praerogative zugewiesen wird, „die ganze, dem König nach Abzug der parlamentarischen Beschränkungen verbliebene, nach freiem Ermessen im Interesse des Gemeinwohls auszuübende Gewalt". Das ist weit entfernt von reiner Volkssouveränität.

**III.** Wenn demnach nicht ohne bedeutsame Vorgänger, so hat doch in ursprünglicher Weise Montesquieu die jetzt geläufige Unterscheidung von gesetzgebender, vollziehender und richterlicher Gewalt derart vorgenommen, dass er unter der zu zweit genannten Gewalt das gleiche verstand wie Locke unter der föderativen, und vor allem diese objektiven Staatsfunktionen unter voneinander getrennte Organe verteilte, um die tyrannische Benutzung aller in einer Hand zu verhindern. Er missversteht die englischen Zustände, indem er die Exekutive nur als Ausführung der Gesetze betrachtet, was sie schon wegen der königlichen Praerogative nicht war; indem er die tatsächlich eng miteinander verflochtenen Staatsfunktionen schroff voneinander absondert, die Mitwirkung des Monarchen an der Gesetzgebung und ebenso die Überwachungsfunktionen des Parlaments gegenüber der die Gesetze ausführenden Verwaltung verkennt. Die Gesetzgebung ist von der Exekutive abhängig, weil diese sie zusammenzuberufen und ihre Tagung zu schliessen sowie ihr Veto einzulegen berechtigt ist, während umgekehrt erst das Steuerbewilligungsrecht der Gesetzgebung der exekutiven Gewalt die Möglichkeit ihrer Wirksamkeit gewährt. Das Neue bei Montesquieu liegt nicht in der Unterscheidung der verschiedenen Staatsfunktionen, sondern darin, dass er im Gegensatz zu seinen Vorgängern dieselben Personen nicht in verschiedenen Staatstätigkeiten wirken lassen will. Nur hiervon erhofft er die Sicherung der Freiheit, ohne dass wir allerdings übersehen könnten, dass sein Grundsatz sich in keinem Staate der Welt ganz verwirklicht findet und ein vielleicht gar nicht unbedingt zu billigendes Ideal bleibt. Dass aber das von ihm hochgepriesene

[2]) Vgl. meine Abhandlung über Volkssouveränität und Freiheitskämpfe in diesem Werke, Bd. I, S. 165—172.

England auch ohne seine Gewaltenteilung zu einer weitgehenden politischen Freiheit gelangen konnte, vermochte ihn nicht zu beirren, eben weil er das englische Staatsrecht und noch mehr die politischen Gleichgewichtsfaktoren nicht durchweg richtig gesehen hatte. Schon Rousseau ist im Gegensatz zu ihm durch die Volkssouveränitätslehre zu der Gewaltenvereinigung im Volke gekommen, hat aber durch abschwächende Wendungen (Contrat social II 2, III 1) die Annahme der Lehre von Montesquieu durch die französische Revolution in der Form ermöglicht, dass eine der Gewalten, die gesetzgebende, die höchste sei, der die richterliche und ausführende Gewalt unterworfen bleiben. Die erste französische Verfassung nimmt zwar eine einzige unteilbare, unveräusserliche, unverjährbare Volkssouveränität an, ohne die Gewaltenteilung auszuschliessen. Letztere haben auch die Amerikaner anerkannt, aber tatsächlich niemals rein durchgeführt. Die letzte Zuspitzung der Theorie kann nur wie bei Kant zur Auflösung des Staates in drei juristische Personen führen, die es aber in der Wirklichkeit der Dinge überhaupt nicht gegeben hat und nicht gibt. Die konstitutionelle Theorie, die hier durch den Namen von Benjamin Constant gekennzeichnet sei, hat die folgerichtige Durchführung der Gewaltenteilung nicht wünschen können, weil sie die parlamentarische Regierungsweise ausschliesst. Das ist nunmehr auch der springende Punkt in der Staatsentwicklung, die in Deutschland seit dem November 1918 eingesetzt und zum demokratisch-parlamentarischen Regime geführt hat. Gesetzgebung und Verwaltung sind hierbei voneinander gar nicht zu trennen, weil das Ministerium der regierende und verwaltende Ausschuss der Mehrheit der Volksvertretung zu sein hat, so dass die mittelbare Einwirkung auf die Verwaltung dem Parlamente gar nicht versagt bleiben kann; umgekehrt hat die Verwaltung in allen ihren Massnahmen, insbesondere bei Einrichtung des Behördenorganismus, Auswahl des Beamtentums, Ausführung der Gesetze, schöpferischen, in das mehr oder minder freie Ermessen gestellten Verwaltungsakten sich zu richten nach den Regeln und Absichten, vor allem nach dem politischen Geiste, die in der Gesetzgebung verkörpert sind, zumal diese die Verwaltung überwacht und finanziell erst ermöglicht. Insofern ist sicher das Übergewicht der Gesetzgebung gegenüber der Verwaltung bei parlamentarischer Regierungsweise vorhanden und auch gar nicht auszuschalten. In Deutschland war die Stellung des bisherigen Bundesrates im schroffen Gegensatz zur Gewaltenteilung; denn er wirkte bei Gesetzgebung und Verwaltung mit und besass sogar richterliche Funktionen.[3]) Auch der Reichsrat, der gegenüber dem Bundesrat verfassungsmässig stark abgeschwächt ist, in der historisch-politischen Entwicklung aber ihm vielleicht doch noch erheblich nahe kommen wird,[4]) lässt die Durchführung jenes Prinzips im Reiche als unmöglich erscheinen. Die hinsichtlich der demokratisch-parlamentarischen Grundlage übereinstimmende Verfassungsstruktur der Länder[5]) führt zu derselben Erkenntnis. Sie wird auch dieselbe sein müssen bei allen Staaten, die zu einer radikalen Demokratisierung ihrer Grundeinrichtungen gleich Deutschland gelangen. Das unverlierbare Ergebnis aber der Lehre von Montesquieu ist die Vermeidung der monarchischen Willkür durch Vereinigung aller Staatsgewalten in einer Hand, und sie wirkt auch trotz der noch so verschiedenen Entwicklung in der Richtung einer ausgebauten Volkssouveränität dahin, dass auch der Volksabsolutismus ferngehalten wird. In der Unabhängigkeit der Rechtsprechung, die vor allem jedenfalls politisch von der gesetzgebenden wie der ausführenden Gewalt unbeeinflusst bleiben muss, liegt ein starkes Bollwerk wahrer Freiheit. Aber auch, wo sich gesetzgebende und exekutive Gewalt verbinden, bedeutet dies nicht eine Unselbständigkeit der letzteren. Sie wirkt weiter in dem grossen Gebiete der durch strenge Gesetzesvorschrift nicht eingeengten, nur im ganzen „gesetzmässigen" Verwaltung, mag sie grosszügig schöpferische oder alltägliche Kleinarbeit leisten. Sie kann sich auch gegenüber der gesetzgebenden Gewalt auf eine rechtlich umhegte Sphäre berufen, die sie vor willkürlichen Eingriffen solange vollkommen schützt, bis eine neue rechtliche Ordnung Voraussetzungen, Formen und Wirkungen der Verwaltung anders bestimmt. Nicht zuletzt kommt in Betracht, dass bei noch so weit gefasster Zuständigkeit der Gesetzgebung in jedem einigermassen

[3]) Art. 5, 7, 8, 76, 77 der Reichsverfassung vom 16. April 1871.

[4]) Art. 60—67 der Reichsverfassung vom 11. August 1919, Stier-Somlo, Die Reichsverfassung. Systematischer Überblick, 1920, S. 130 ff.

[5]) Art. 17, 78—101, 169, 170, 171 der neuen Verfassung.

bedeutenden Staate es ein von unmittelbarer politischer Einwirkung unabhängiges Leben der Exekutive gibt, das sich nach eigenen Grundauffassungen entfaltet und in seinem eigenen Schwergewichte ruht. Wenn daher auch anerkannt werden muss, dass eine rücksichtslose Durchführung der Dreiteilung der Staatsgewalten ohne Sprengung des Staates unmöglich ist, so tritt doch die ausserordentliche Fruchtbarkeit der Lehre immer wieder in das Bewusstsein und kann in ihrer Wichtigkeit gar nicht überschätzt werden. Die zahllosen Beziehungen, in denen sich Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltung miteinander befinden, würden ohne sie gar nicht in ihrer Eigenart erkannt werden können; gerade ihre verhältnismässige Selbständigkeit und Eigenexistenz gestattet die Beobachtung und Prüfung der dynamischen Kräfte, die sich in und zwischen ihnen auswirken. Wie sehr sie miteinander verknüpft und in dem Ausleben innerhalb der Staatstätigkeit aufeinander angewiesen sind, haben meine Darlegungen über „Justiz und Verwaltung" in diesem Werke zu erweisen versucht.[6])

---

# 18. Abschnitt.

# Die materielle Gesetzgebung.

Von Dr. **Max Fleischmann**,
o. Professor der Rechte an der Universität Königsberg.

**Literatur**

Zu I: vgl. Anmerkung 1; sodann: Anschütz, Die gegenwärtigen Theorien über den Begriff der gesetzgebenden Gewalt[2] 1901; Arndt, Das Verordnungsrecht des deutschen Reiches 1884, Das selbständige Verordnungsrecht 1902; Bornhak, Preussisches Staatsrecht[2] I 1911 §§ 77 f; Dyroff, Rechtssatzung und Gesetz, zunächst nach bayerischem Staatsrecht, Annalen d. d. Reiches 1889; Haenel, Das Gesetz im formellen und materiellen Sinne 1888; Eugen Huber (Bern), Über die Realien der Gesetzgebung (Zeitschrift für Rechtsphilosophie I 1913 S. 39—94); Hubrich, Reichsgerichtl. Judikatur über den Gesetzes- u. Verordnungsbegriff nach preuss. Staatsrecht (Annalen d. d. Reichs 1904 S. 770), Das Reichsgericht über den Gesetzes- u. Verordnungsbegriff nach Reichsrecht 1905; Die Grundlagen des monarchischen Staatsrechts Preussens (Verwaltungsarchiv Bd. 16, 17, 1908/9); Georg Jellinek, Gesetz und Verordnung 1887; W. Jellinek, Gesetz, Gesetzesanwendung und Zweckmässigkeitserwägung 1913 (1. Kapitel); Kelsen, Hauptprobleme der Staatsrechtslehre, entwickelt aus der Lehre vom Rechtssatze, 1911 (bes. Kapitel 1, 15, 21); Kloeppel, Gesetz und Obrigkeit 1891; Laband, Staatsrecht des deutschen Reiches[5] II §§ 54 fg; v. Martitz in der Zeitschr. f. d. ges. Staatswissenschaft, 36, 1880, 241; Otto Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht I 1895, S. 67; Georg Meyer (Anschütz), Lehrb. d. deutschen Staatsrechts[7], 1917 §§ 155 fg; Seligmann, der Begriff des Gesetzes im materiellen und formellen Sinne 1886; Spiegel, Gesetz und Recht, 1913; Felix Somló, Juristische Grundlehre, 1917.

Artikel in v. Stengel-Fleischmann, Wörterbuch des deutschen Staats- u. Verwaltungsrechts[2] 1911 f: Gesetz, Verordnung (Anschütz), Dispensation, Privileg (Hinschius-Kahl), Gewohnheitsrecht (Brie).

Zu II: E. J. Bekker, Grundbegriffe des Rechts und Missgriffe der Gesetzgebung 1910; Brütt, Die Kunst der Rechtsanwendung 1907; Heck, Gesetzesauslegung und Interessenjurisprudenz, 1914; Manigk, Savigny und der Modernismus im Recht, 1914; Örtmann, Rechtsordnung und Verkehrssitte, 1914; Hans Reichel, Gesetz und Richterspruch, 1918; Binding, Handbuch des Strafrechts 1885 S. 450—474.

(Auslegung) Danz in Iherings Jahrb. 54, 1909, 1—82; Gény, méthode d'interprétation et sources en droit privé positif 1899; W. Jellinek, Gesetz, Gesetzesanwendung 1913 (2. Kapitel); Geza Kiss in Iherings Jahrb. 58, 1911, S. 413—486; Kohler, in Grünhuts Zeitschrift 13, 1886, 1—61; Kraus ebenda 32 S. 613 fg; Lukas, zur Lehre vom Willen des Gesetzgebers 1908; Manigk, Irrtum und Auslegung, 1918; v. Mohl, Staatsrecht, Völkerrecht u. Politik I 1860 S. 96—143; Rümelin, Werturteile und Willensentscheidungen im Zivilrecht 1891; Stammler, Theorie der Rechtswissenschaft 1911 S. 595 fg; Staudinger

[6]) Vgl. S. 296—301.

(Löwenfeld u. Riezler), Kommentar zum Bürgerl. Gesetzbuch 7. u. 8. Aufl. 1912 I S. 17 f.; Wach, Handbuch des Zivilprozessrechts, 1885, I 254.

(Lücken:) Anschütz, Lücken in den Verfassungs- u. Verwaltungsgesetzen (Verwaltungsarchiv 14, 1906, S. 323 fg.); Elze, Lücken im Gesetz, 1916; Herrfarth, Lücken im Recht, 1915; Jung, von der logischen Geschlossenheit des Rechts 1900, Positives Recht, 1907; Nagler, Der heutige Stand der Lehre von der Rechtswidrigkeit (in der Festschrift für Karl Binding II 1911 S. 377—384); Spiegel, Gesetz und Recht 1913 S. 118 f.; Stammler, Theorie der Rechtswissenschaft S. 641 fg.; Zitelmann, Lücken im Recht 1903 (dazu Kaufmann, das Wesen des Völkerrechts 1911 S. 48, 52, 96, 139, 211).

(Freirechtsbewegung:) O. Bülow, Gesetz und Richteramt 1885; E. Ehrlich, Freie Rechtsfindung und freie Rechtswissenschaft 1903; Gnaeus Flavius, Der Kampf um die Rechtswissenschaft, 1906; Ph. Heck, Das Problem der Rechtsgewinnung 1912 (S. 48, 49 Überblick über das Schrifttum der Jahre 1899—1912); Jung, Das Problem des natürlichen Rechts, 1912 (dazu Müller-Erzbach, Gefühl oder Vernunft als Rechtsquelle? 1913); Kantorowicz, Rechtswissenschaft und Soziologie (Verhandl. d. ersten deutschen Soziologentages 1911 S. 275—309); Örtmann, Gesetzeszwang und Richterfreiheit 1909; Rich. Schmidt, Die Richtervereine 1911 S. 75 fg.; Somló S. 428; Stammler, Theorie der Rechtswissenschaft 1911 S. 719 f.; Stampe, die Freirechtsbewegung 1911; Staudingers Kommentar zum BGB. I 29 fg.; Wüstendörfer, Deutsche Rechtsprechung am Wendepunkt (Archiv ziv. Praxis, Band 110). Unten Anm. 40 weitere Schriften.

Zu III: Gutherz, Studien zur Gesetzestechnik (Strafrechtl. Abhandl. Heft 93, 98, 1908/09); Hedemann, Über die Kunst, gute Gesetze zu machen, 1910 (1911); v. Mohl, Politik I 1862 S. 375 fg.; Rumpf, Das Ideal des volkstümlichen Rechts (Rede), 1913; Szirtes, Die Rechtswissenschaft eine Kulturmacht, 1916; Wach, Legislative Technik (Vergleichende Darstellung des deutschen u. ausl. Strafrechts, Allg. Teil, VI.) 1908, S. 83; Weck, Die Sprache im deutschen Recht, 1913; Wendt, Über die Sprache der Gesetze, 1904; Zitelmann, die Kunst der Gesetzgebung (Vortrag), 1904 u. in Grünhuts Zeitschrift 33 S. 1—32; Fr. van Calker, Gesetzgebungspolitik und Rechtsvergleichung, 1908.

Zu IV vgl. Anathon Aall, Macht und Pflicht, 1902 S. 129 f., 231 f.; G. Jellinek, Verfassungsänderung und Verfassungswandlung 1906; Piloty, Autorität und Staatsgewalt, 1905; Frh. v. Wieser, Recht und Macht 1910.

„Vom Geist der Gesetze" — das Buch des Gerichtspräsidenten Montesquieu (1748) steht am Eingange der politischen Bewegung einer neuen Zeit. Mag auch heute der Geistesreichtum des Verfassers in einem weniger strahlenden Lichte als ehedem erscheinen und mögen wir auch nicht immer befriedigt seinen Ausführungen im einzelnen gegenüberstehen: Montesquieu hat das Gesetz in den Brennpunkt des politischen Interesses gerückt. Und selbst die der Gesetzgebung widrige Richtung in der Rechtswissenschaft der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts hat die Vormacht des Gesetzes auf deutschem Boden nicht entwurzeln können. Die tiefer führende Frage nach dem Grunde der Bindung durch ein Gesetz fällt in der Beantwortung der Rechtsphilosophie zu, die den psychologischen Quellen des Rechtsgehorsams und der Rechtsgeltung[1]) nachgeht.

[1]) Unter diesem Titel vgl. die gedankenreiche Skizze von Franz Klein (1912); ferner Rich. Loening, Über Wurzel und Wesen des Rechts, 1907. E. Ehrlich, Grundlegung der Soziologie des Rechts, 1913. Näher auf jene Grundfragen einzugehen, liegt jedoch nicht im Rahmen dieses Handbuches. Von der an die Spitze dieser Abhandlung gestellten Literatur gehört manches gerade auch hierher (Freirechtsbewegung, Lücken). Als Wegeleitung nur mag folgendes dienen: An erster Stelle muss jetzt auf Rudolf Stammler verwiesen werden, Theorie der Rechtswissenschaft, 1911, Wirtschaft und Recht nach der materialistischen Geschichtsauffassung 1896², 1906, Lehre vom richtigen Rechte 1902; gegensätzlich Binder, Rechtsbegriff und Rechtsidee, 1915. Einen anderen Ausgangspunkt nimmt Bierling, Zur Kritik der juristischen Grundbegriffe I, 1877, Juristische Prinzipienlehre 1894 f. (Anerkennungstheorie) und wieder Binding mit der Normentheorie (vgl. jetzt Handbuch des Strafrechts §§ 30 fg.). Mit Binding geht ein Stück Wegs zusammen (trotz allen Gegensatzes) Thon, Rechtsnorm und subjektives Recht, 1878 und (ein anderes Stück) Max Ernst Mayer, Rechtsnormen und Kulturnormen 1903, (dazu Gerland, Kritische Vierteljahrsschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft 1905, S. 407—455). Gegen Binding wendet sich Kelsen, Hauptprobleme der Staatsrechtslehre, 1911 (10. Kapitel); auch Somló, Juristische Grundlehre. Selbständig gewählt, darum vielfach entgegengesetzt ist der Standpunkt von Kohler, jetzt zusammengefasst in dem Lehrbuch der Rechtsphilosophie² 1918; anders Bergbohm, Jurisprudenz und Rechtsphilosophie I, 1892 und Georg Jellinek, Allgemeine Staatslehre² 1905, 14. Kapitel (Staatswille). Nicht zu übersehen Max Huber (Zürich), Beiträge zur Kenntnis der soziologischen Grundlagen des Völkerrechts und der Staatengesellschaft (Jahrbuch des öffentlichen Rechts, IV, 1910 S. 56—134). Anregungen, die der weiteren Aufhellung bedürfen: Hatschek, Konventionalregeln oder über die Grenzen der naturwissenschaftlichen Begriffsbildung im öffentlichen Recht, Jahrbuch des öffentlichen Rechts 1909; Tezner, in Grünhuts Zeitschrift 42 (1916) S. 557 f. — In einen besonderen sachlichen und zeitgeschichtlichen

## I. Wesen und Bedeutung des Gesetzes.

Das gleich Bleibende in der Erscheinungen Flucht, die Regeln, nach denen sich die Vorgänge in der belebten und unbelebten Natur entwickeln, das Seiende, sowohl wie das Sollende, die Weisungen, nach denen der Mensch sein Verhalten einzurichten hat — in beiden Fällen spricht man von „Gesetzen". Seine ursprüngliche Bedeutung zeigt das Wort da, wo eine Einwirkung auf den menschlichen Willen in Frage steht, während Gesetze der Sprache oder der Wirtschaft oder der Geschichte (Rümelin: 1878), während Naturgesetze oder die Gesetzmässigkeit im Gesellschaftsleben (v. Mayr: 1877) oder in den scheinbar willkürlichen menschlichen Handlungen (A. Wagner: 1864) durch Beobachtung des mit Notwendigkeit Wiederkehrenden gewonnen werden.[2])

1) Der Wortsinn weist beim Gesetze zunächst nur auf Bestimmungen hin, die in irgend einer Weise aufgestellt worden sind, ohne dass etwas mehr erfordert wird als das Wort, das einen festen Stand, eine Bindung bewirkt. Es ist nicht notwendig ein einseitiger Akt darunter zu verstehen. Auch der Vertrag d. i. die Einigung der Beteiligten über ein Verhalten, wird zum „Gesetz" der Parteien (lex contractus). Doch ist dem Sprachgebrauche der Gegenwart der „Vertrag als Gesetz" nur wenig geläufig, höchstens in einer übertragenen oder eingeschränkten Verwendung, für den internationalen Vertrag zwischen Staaten; die Anerkennung des „internationalen Gesetzes"[3]) bleibt einer künftigen Zeit vorbehalten. Auf die gleiche oder ähnliche Wirkung ist es hier abgestellt. Und so ist es nicht unverständlich, wenn die Sprache des gewöhnlichen Lebens heut bei der Arbeitsordnung für die „konstitutionelle" Fabrik oder bei Tarifverträgen, also in Fällen, wo zwischen gewissen Machtfaktoren ein Gleichgewicht hergestellt werden soll, zu der Bezeichnung als „Gesetzen" neigt.

Doch ein wesentlicher Unterschied bestimmt die Grenze für das „Gesetz" — die Energie der Satzung, die um so stärker ist, je weniger sie in ihrer Aufrichtung von einem Zusammenwirken mehrerer und mit verschiedenen Interessen Beteiligter abhängt. Es war deshalb z. B. wohlbedacht, wenn das preussische Gesetz vom 10. Juni 1854 die Wiederherstellung der Vorrechte der mittelbar gewordenen deutschen Reichsfürsten und Grafen „durch königliche Verordnung" bestimmte, und begreiflich war der Widerspruch des Abgeordnetenhauses gegen die trotzdem durch „Rezesse" mit den Mediatisierten vorgenommene Regelung. Das Gesetz war seit Alters für den Einzelwillen (unvermeidlich dann auch zuweilen den Eigenwillen) des Machthabers innerhalb einer Gemeinschaft kennzeichnend: quod principi placuit, legis habet vigorem. Der Machtbereich konnte ebensosehr in der Zugehörigkeit zu einem Staate liegen, wie zu einer regierenden Familie (Hausgesetze) oder zu einer politischen Gemeinde (Ortsgesetze) oder zu einer Bekenntnisgemeinschaft (Kirchengesetze[4]). Zur Zeit versteht man unter dem Gesetz schlechthin das Staatsgesetz; von diesem allein soll deshalb hier die Rede sein.

Über Abstufung und Abgrenzung „Reichsgesetz" — „Landesgesetz" vgl. unten Ziff. 6.

2) Das Gesetz dient der Ordnung unter den Menschen und teilt zu dem Zwecke dem einzelnen seine Herrschaftsmöglichkeit über Person und Sache zu. Das Gesetz trifft damit im wesentlichen die „Freiheit der Personen oder das Eigentum der Staatsangehörigen" (so z. B. die bayerische Verfassungsurkunde vom 26. Mai 1818, Titel VII § 2.[5]) Und die Einwirkung hierauf

---

Zusammenhang werden die Probleme eingestellt durch Untersuchungen, wie Kuhlmann (Dominikaner), Der Gesetzesbegriff beim heiligen Thomas von Aquin 1912 (schon Ihering Zweck im Recht[2] 1884, Band II S. 161).

Der Durchforschung dieser Gebiete ist gewidmet: Das „Archiv für Rechts- und Wirtschaftsphilosophie" (seit 1907) und die „Zeitschrift für Rechtsphilosophie in Lehre und Praxis" (seit 1913).

[2]) Jetzt Breysig, Stufenbau und Gesetze der Weltgeschichte 1905; Franz Eulenburg, Über Gesetzmässigkeiten in der Geschichte (Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik, Band 35, 1912 S. 299 f.).

[3]) L. Oppenheim, Die Zukunft des Völkerrechts (Festschrift für Binding 1911, II 163).

[4]) Für das Grundsätzliche Ernst Meier, die Rechtsbildung in Staat und Kirche 1861.

[5]) Die Formel ist nicht erschöpfend, wird aber typisch; vgl. z. B. die preussische Verordnung über die zu bildende Repräsentation des Volkes vom 22. Mai 1815 § 4. Aufklärung über die Geschichte der Freiheit- und Eigentumsformel bringt Franz Rosin, Gesetz und Verordnung nach badischem Staatsrecht 1911, S. 15—61; ausserdem Hubrich im Verwaltungsarchiv Band 17. 1909, S. 48, 57. Dazu Thoma, Der Vorbehalt des Gesetzes im preuss. Verfassungsrecht 1916 (Festgabe für O. Mayer S. 175).

geschieht in Massnahmen wie sie der römische Jurist in die oft gebrauchten, wenn auch nicht die gesamte Gesetzesmacht umspannenden[6]) Worte kleidet: legis virtus haec est imperare, permittere, punire. Das Gesetz stützt sonach die Aufgabe des Rechtes, und sein Inhalt erschöpft sich der Idee nach in der Schaffung (Änderung, Beseitigung) eines Rechtszustandes. „Gesetz und Recht" werden darüm schon frühe — bei den Römern nicht minder als auf deutschem Boden — als Synonyme oder als formelhafter Typ verwendet (als Beispiel der vorkonstitutionellen Zeit § 60 Einleitung des preussischen allgemeinen Landrechts von 1794).

Ordnung schaffen wirkt in nicht voraussehbare Ferne, auf nicht absehbare Verhältnisse und Personen. Gesetze treffen eine allgemeine Regelung. Nur selten wird sich das Setzen einer Ordnung an einem zur Entscheidung vorliegenden, zu einer Entschliessung des obersten Staatsorganes Anlass gebenden Falle erschöpfen (Individualgesetze). In früher oder doch nicht schon zu grundsätzlicher Scheidung in den Gewalten neigender Zeit liegen allerdings die Tätigkeit des Gesetzgebers und des Richters noch beieinander[7]) (die „Richter" im Alten Testamente, die römischen Kaiser und die Päpste in ihren Reskripten; die deutschen Weistümer). Privilegien sind der Vorläufer allgemeiner Regelung. Doch birgt dies die Gefahr, von hoher Hand in die Verhältnisse des einzelnen einzugreifen (Seitenstücke oder Ausfluss der Kabinettsjustiz). Ein Vorgang allerdings trägt seinem Wesen nach den Stempel der Regelung eines blossen Einzelfalles, d. i. der Dispens. Rechtspolitisch ist solche Ausnahme von der Regel des Gesetzes, von dem gleichen Masse für alle, nicht unbedenklich (Steuern!). Freilich kann die Notwendigkeit einer Zulassung von Ausnahmen mit der allgemeinen Regelung von selbst gegeben und vorauszusehen sein (z. B. für Ehehindernisse, Bauvorschriften, Gewerbepolizei, Arbeiterschutz): hier ist es dann Aufgabe des Gesetzgebers, durch Zuteilung der Prüfung und Entscheidung über die Ausnahme an ein nachgeordnetes Organ für eine Regelung Sorge zu tragen, die — mit den gehörigen Schutzmassnahmen — die Sache ein für alle mal bestimmten Verwaltungsinstanzen zuweist.

Die Zeit des Absolutismus trug bei dem Zusammenfliessen der Funktionen des Gesetzgebers und des höchsten Exekutivorgans in der Person eines Machthabers wenig Bedenken, auch über Einzelfälle durch „Gesetz" zu bestimmen. In der konstitutionellen Zeit dagegen ist die Regelung eines einzelnen Falles selten geworden und wird selbst bei einleuchtendem Grunde (Ausdehnung des gesetzlichen Schutzes für Richard Wagners „Parsifal"?) vermieden. Doch fehlt es auch hier nicht ganz an Beispielen für das Gegenteil.[8])

Etwas anderes ist es natürlich, wenn das Gesetz nur in einem räumlich beschränkten Umfange Verhältnisse regeln will, wie dies früher bei wenig entwickeltem Verkehre und territorial herausgebildeter Rechtsverschiedenheit, in dem Zeitalter der Observanz, sich von selbst ergab; in dem absoluten Staate nicht selten auch zu dem Zweck geübt wurde, zunächst einmal innerhalb eines Gebietsteiles die Bewährung des Gesetzes auszuproben.[9]) Solch schrittweises Vorgehen kann von Wert sein und findet sich auch heut wieder, wie das Beispiel des Gesetzes vom 28. Juli 1902 (Ges.S. S. 273) beweist, das die Umlegung von Grundstücken bloss in Frankfurt a. M.

[6]) Versprechen in einem Gesetze, ein Gesetz zu erlassen, lassen sich nicht ungezwungen darunter bringen.

[7]) Nicht ohne Interesse ist die Beobachtung, dass in England die grossen Verfassungsakte ihre Bezeichnung dem Prozesse entlehnen: petition, declaration (Klagegrund), bill (Klageantrag). Vgl. Hatschek, Englisches Verfassungsrecht I 243.

[8]) Das Bundesgesetz vom 21. Juli 1870 über die Verlängerung der Legislaturperiode des damals tagenden Reichstages; das preussische Gesetz über die Versorgung der hinterbliebenen beiden Kinder des ermordeten Polizeirates Rumpff (je 2745 M. jährlich) vom 17. April 1885 (Ges. Samml. S. 116). Das G. v. 12. 6. 1892 (G.-S. 127) über die Regulierung der gutsherrlichen und bäuerlichen Verhältnisse in Neuvorpommern und Rügen konnte nur noch für 2 Bauerngüter praktisch werden!

Anderseits: In Preussen scheiterte 1854 ein Gesetzentwurf auf Verlängerung des Schutzes für Schillers Werke (das billigte Jacob Grimm 1859, Kleinere Schriften I 397). Die bayrische Regierung entschied sich bei der Frage der Aufhebung der Regentschaft in dem Verfassungsgesetze vom 5. November 1913 für die allgemeine Regelung.

[9]) In Preussen z. B. die „Projekte" des Codicis Fridericiani Pomeranici und Marchici 1747/48. — Bemerkenswert in England das Aufsteigen von der Einzelregelung (private bill legislation) zur Gesamtregelung (public general act); vgl. Redlich in Grünhuts Zeitschrift d. priv. u. öffentl. Rechts 30 (1903) S. 758.

regelt, oder das allmähliche Vorwärtsschieben der provinzialen Gesetzgebung über Wegerecht, Wasserrecht, oder die Praxis der Anordnungen der Gewalthaber unter dem Belagerungszustande für ihre Teilgebiete. Innerlich nahe steht dem eine Gesetzgebung, die an einem einzelnen Wirtschaftszweige abweichende Grundsätze zur Geltung zu bringen versucht (z. B. Kaligesetz vom 25. Mai 1910).

3) Die Bedeutung des Gesetzesrechts im Unterschiede von dem auch ohne Satzung vorhandenen, durch die allgemeine Überzeugung getragenen oder doch in regelmässiger Betätigung und in der Anerkennung durch die Gerichte hervortretenden Rechtsbrauche liegt in seiner grösseren Bestimmtheit und damit in der Sicherheit für den Verkehr. Das Gesetz erschien als ein so grosser Fortschritt in der Bildung des Rechtes, dass eine ältere Zeit dem Gesetze nicht selten göttlichen Ursprung zuschreibt. Und dieser Vorgang ist nicht in Zeit und Raum beschränkt; er wiederholt sich bei Völkern verschiedener Kulturstufe, besonders dann, wenn auf eine gesetzeslose oder rechtsschwache Zeit eine neue gesetzliche Ordnung folgte. Schon ein halbes Jahrtausend vor der Sinai-Gesetzgebung liess Hammurabi, der König von Babylon, sich als „König der Gerechtigkeit" abbilden, wie er vom Sonnengotte die Gesetzesbelehrung empfängt — das Mittelalter kündet den Ruhm Karls des Grossen, des Gesetzgebers, wie der Norden den heiligen Olaf darob preist — und in der Sinnesweise der Aufklärung liess der grosse Preussenkönig im stolzen Hinblick auf das Gesetzeswerk zu Ausgang seiner Herrschaft einer Denkmünze den Satz aufprägen: Fridericus solvit aenigma. Die feierlichen Versicherungen, die Lykurg und Solon sich für ihr Gesetzeswerk geben liessen oder die unablässigen Anträge auf Kodifizierung des Rechts in Rom bis zu den XII Tafeln — sie sprechen für die hohe Einschätzung gerade des Gesetzesrechts nicht minder als Verbote oder Schranken der Erläuterung, wodurch die Gesetzgeber (Kaiser Justinian, Päpste, zu Ende des 18. Jahrhunderts für das preussische Landrecht) ihre grossen abschliessenden Gesetze zu schützen für nötig fanden. Das Streben nach einer „gesetzlichen" Festlegung der freiheitlichen Individualrechte in der französischen Revolution und wieder in der deutschen Bewegung des Jahres 1848 sowie in der Reichsverfassung von 1919 liegt in derselben Linie. Wir haben es also mit einer nirgend verkannten Würdigung zu tun. Gewisse Perioden, wie namentlich das 18. Jahrhundert, litten allerdings bereits unter einer Überschätzung in der Annahme gesetzlicher Beeinflussungsmöglichkeit. Freilich wird man bei all diesen Auslassungen nicht übersehen dürfen, dass der Ruhm des Gesetzes mehr der Kodifikation gilt, die, indem sie zusammenfasst, Veraltetes beseitigt, und dass er erst in Ableitung dem Gesetze als solchem zuteil wird.

4) Die Ordnung setzt der höchste Machthaber im Staate.[10]) Die gesetzgebende Gewalt steht über den andern Gewalten im Staate. In der Demokratie liegt sie deshalb letztens bei der Volksgesamtheit (Volksentscheid: Art. 73, 74, 76 der Verfassung des deutschen Reiches vom 11. August 1919.

Eine Bindung des Gesetzgebers tritt für jeden Staat durch das Völkerrecht ein, für den Gliedstaat durch das Reichsrecht. Die gesetzliche Zusage einer Regelung in bestimmtem Sinne an den Untertan bildet für den Gesetzgeber keine unübersteigbare Schranke (unten III, 1). Hier setzt die politische Moral ein.

a) In der vorkonstitutionellen Zeit übt die Gewalt in den deutschen Monarchien der Landesherr. Unterrecht verschiedenen Benennungen gibt sich das kund: als Gesetz oder Verordnung, Patent oder Publicandum, Kabinettsorder, Edikt, Reskript usw. Auch nur einigermassen feste Grundsätze in der Bezeichnung sind nicht häufig zu erkennen. Doch strebt schon der Sprachgebrauch des 18. Jahrhunderts innerhalb wie ausserhalb Deutschlands dahin, das „Gesetz" für Anordnungen des Staatsoberhauptes vorzubehalten.[11]) Die in der Zeit des Absolutismus beinahe ganz zurück-

[10]) v. Savigny, System des heutigen römischen Rechts I 1840 S. 39. Der Gang der Gesetzgebung als Zeiger am Uhrwerk des inneren Staatslebens: Landsberg, Der Geist der Gesetzgebung in Deutschland und Preussen 1888—1913 (1913) S. 6.

[11]) §§ 6, 7 II 13 ALR.: das Recht Gesetze zu geben und Privilegien als Ausnahmen davon zu verleihen, ist ein Majestätsrecht. Man beachte das charakteristische Schwanken zwischen „Gesetz" und „Verordnungen" in der Einleitung des A.L.R. §§ 7, 8, 11, 13, 49 und den dazu gehörigen Marginalien. Es scheint, als ob man unter „Verordnung" mehr die gesetzesgleiche Regelung des Einzelfalles verstand. — Vgl. noch Staedler, in den

gedrängte Mitwirkung der Bevölkerung machte sich zunächst wieder geltend, um eine massgebende Stimme bei finanzieller Belastung zu erheben (das Wort „droit" hat den Doppelsinn von Recht und Geldauflage bis heute bewahrt); seit der französischen Staatsumwälzung setzte sie sich unter der Einwirkung der Ideen der Aufklärungszeit aus prinzipiellen Gründen durch, um der Bedeutung eines gesetzlichen Eingriffs willen. Oberster Machthaber wird der König im Parlament.

b) Bei der Bedeutung des Gesetzes wird die politische Bewegung, die aus dem absoluten Staat den konstitutionellen schuf, zum Streben um den Anteil der Bevölkerung an der Gesetzgebung. Diese Zuziehung kommt in der Scheidung der staatlichen Funktionen zum Ausdruck, wie sie das 18. Jahrhundert schärfer formuliert hat — gesetzgebende, rechtsprechende, vollziehende Gewalt — und die zur Grundlage für den Aufbau der neuen Staatsordnung nach den Konstitutionen der Vereinigten Staaten von Amerika (1787) und des französischen Staates (1791) auch in den Verfassungsurkunden auf deutschem Boden geworden ist. „Die gesetzgebende Gewalt wird gemeinschaftlich durch den König und durch zwei Kammern ausgeübt. Die Übereinstimmung des Königs und beider Kammern ist zu jedem Gesetz erforderlich." (Preussen V. U. von 1850 Art. 62). Die Volksvertretung wird zur „gesetzgebenden" Körperschaft selbst in der amtlichen Sprechweise (StGB. §§ 105, 197); dies erschöpft die Aufgaben der Volksvertretung nicht. Aber es beweist, dass man sich daran gewöhnt hat, die Betätigung des Parlaments mit der Gesetzgebung zu identifizieren.

5) Hieran knüpft eine Wandlung in der Ausdrucksweise an, in der Begriffsgestaltung. Die gesetzte Rechtsregel, als die das Gesetz zuvor erschien, bildet zwar noch immer und fortgesetzt den Stamm aller Gesetze. Daneben wird auch all denjenigen Willensäusserungen der gesetzgebenden Körperschaften, die auf dem für die Gesetzgebung bestimmten Weg zustande kommen, die Bezeichnung „Gesetz" beigelegt, ohne Rücksicht darauf, ob sie objektives Recht schaffen, wie bei der Aufnahme einer Anleihe für den Staat (Art. 103 Preuss. Verf. Urkunde) oder, wo sich darüber streiten lässt, ob dies der Fall ist, wie bei der Feststellung des Staatshaushaltsetats (Art. 99 Preuss. Verf. Urkunde). Hier ist also ein äusserlicher, der Form entnommener Umstand für die Bezeichnung bestimmend. Es war darum in systematischer Hinsicht ein Fortschritt, wenn man (namentlich seit Laband) für diesen Vorgang eine besondere Kategorie aufstellte: „Gesetz im formellen Sinne". Nur das Gesetz im formellen Sinne ist Gesetz im konstitutionellen Sinne, zum Unterschiede jetzt von der Verordnung. Die Verfassungsurkunde ist die Scheidelinie, an der der Begriff „Gesetz" seine Klarheit und Festigkeit gewinnt, indem die Buntheit einer früheren Periode verschwindet. Auch dieses Gesetz umspannt nach seinem Inhalte noch im wesentlichen Rechtsnormen, doch nicht notwendig bloss solche. Sonach schon deckt sich das Gesetz im formellen Sinne nicht mit Gesetz in dem überkommenen, durch die konstitutionellen Formen noch nicht bedingten, Sinne. Hinwieder ist nicht etwa dieses Gesetz „im materiellen Sinne" nur ein (wenn auch haupt-sächlicher) Teil des neuen formalisierten Gesetzesbegriffs; vielmehr sind herkömmlich gewisse sachliche Gebiete von geringerer Bedeutung der Normsetzung durch andere als die legislativen Instanzen verblieben: durch den Landesherrn, durch nachgeordnete Behörden oder als Statutarrecht der Kommunen und anderer öffentlichen Körperschaften. Mit Rücksicht auf diese inhaltliche Tragweite fasst die herrschende Lehre in theoretisch nicht ungerechtfertigter Zuteilung auch diese Satzungen unter einem Begriffe „Gesetz" d. h. „Gesetz im materiellen Sinne". Nur so lässt es sich auch innerlich rechtfertigen, dass der Gesetzgeber zuweilen ausdrücklich unter der Bezeichnung „Gesetz" jedwede Rechtsnorm versteht[12]) und ausdrücklich verstanden wissen will (z. B. Art. 2 EG. z. BGB., § 12 EG. z. ZPO.). Im typischen Sinne begreift man indessen unter „Gesetzgebung" jetzt nur die formelle Gesetzgebung.

Die Gegenüberstellung von formellem und materiellem Gesetze hat einen lebhaften Streit der Meinungen entfacht, indem die einen in jedem Gesetze auch eine Rechtsvorschrift erblicken (v. Martitz, Zorn, Loening), während andere den Begriff des Gesetzes formal fassen als von der obersten

Blättern für vergleichende Rechtswissenschaft 7, 1912 S. 270. Für Russland Friedr. Andreae, Beiträge zur Geschichte Katharinas II (Instruktion vom Jahre 1767 für die Kommission zur Abfassung eines neuen Gesetzbuches) 1912 S. 62—65.

[12]) Binding, Handbuch des Strafrechts I 205, 206, Anm. 8.

staatlichen Gewalt ausgehende Vorschrift, ohne dass der Inhalt gerade eine Rechtsnorm zu sein brauche (Gneist, Arndt, Bornhak). Beide Extreme sind indes im Ergebnisse für die Handhabung der Gesetzgebung nicht so sehr weit von der herrschenden Lehre (Laband, Anschütz, Hubrich) entfernt, wie es den Anschein hat.[13]) Die Frage allerdings ist kein müssiger Lehrstreit, sie ist politisch überaus bedeutsam. Es handelt sich darum, ob es nötig ist, für gewisse Gegenstände die Organe der Gesetzgebung in Bewegung zu setzen, oder ob es möglich ist, durch Anordnung eines Verwaltungsorgans vorzugehen, namentlich des Landesherrn. Den letzteren Weg wird eine Regierung anstreben, um sich nichts von ihrem Recht zu vergeben, aber auch, um nicht später bei dem Erfordernis einer Änderung an die Zustimmung des Parlaments geknüpft und in ihrer Bewegungsfreiheit gehemmt zu sein.[14]) Eine Regelung durch Verordnung ist nun in denjenigen Fällen ausgeschlossen, wo eine Regelung durch Gesetz ausdrücklich gesetzlich vorgeschrieben oder schon erfolgt ist, da die gesetzgebende Gewalt über der exekutiven steht; sodann und vor allem, wo es sich um die Setzung einer Rechtsnorm handelt und nicht ein besonderer Vorbehalt getroffen ist. Solcher Vorbehalt kann allgemein lauten, wie für Ausführungsvorschriften zugunsten der Reichsregierung (Art. 77 Reichsverfassung von 1919) oder früher in Preussen zugunsten des Königs für Ausführungsvorschriften zu Gesetzen, für die Regelung der Behördenorganisation und für sogenannte Notverordnungen, oder zugunsten nachgeordneter Instanzen für Polizeiverordnungen und für mannigfaches Statutarrecht. Die Rechtslage ist im einzelnen nicht für jeden Staat dieselbe und ist trotz der zeitweise mehr als lebhaften literarischen Bewegung auf diesem Arbeitsfelde noch keineswegs erschöpfend für die einzelnen deutschen Staaten untersucht. Unter diesen Umständen wird vielfach der Ausweg einer Uebertragung durch Gesetz für ein bestimmtes Gebiet gewählt. (Ziffer 8).

6) Reichsgesetz — Landesgesetz. In einem zusammengesetzten Staatskörper, wie ihn das deutsche Reich zeigt, ist durch die Erhaltung der einzelnen Teile in ihrem Wesen als Staaten auch die Möglichkeit geschaffen, dass innerhalb eines jeden Staatsgebietes und gegenüber den einzelnen Staatsangehörigen ein doppelter Gesetzgeber vorhanden ist. Wer hier den Vortritt haben soll, das wird nach Kriterien der politischen Entwicklung und des wirtschaftlichen, zumal des Verkehrsstandes, verschieden bestimmt sein können. Der heutigen Auffassung entspricht Art. 13 der Reichsverfassung: „Reichsrecht bricht Landrecht." Soll diese Regelung aber nicht gleichbedeutend sein mit einer unerwünschten Aufsaugung der einzelstaatlichen Gewalt, so muss eine Abgrenzung der Zuständigkeiten erfolgen (abgestuft nach Art. 6—11 der Reichsverfassung). Danach behalten die Länder als Recht die Gesetzgebung, solange und soweit das Reich von seinem Gesetzgebungsrechte keinen Gebrauch macht. Darüber hinaus steht dem Reiche ein Einspruch gegen solche Landesgesetze zu (sofern das Wohl der Gesamtheit im Reich berührt wird), die die Vergesellschaftung von Naturschätzen und wirtschaftlichen Unternehmungen sowie die Erzeugung, Herstellung, Verteilung und Preisgestaltung wirtschaftlicher Güter für die Gemeinwirtschaft betreffen. Es bleibt Tatfrage, ob und inwieweit mit der Regelung einer Einzelfrage durch das Reich schon das ganze Gebiet den Gliedstaaten verschlossen werde. Eine weitere Frage ist es, ob beim blossen (unersetzten) Wegfalle eines Reichsgesetzes (z. B. des Jesuitengesetzes) der Landesgesetzgeber für jenes Sachgebiet wieder freie Hand bekommt. Die Frage ist nicht einheitlich zu entscheiden. Es kommt darauf an, ob der Reichsgesetzgeber ein gesetzliches Vakuum schaffen wollte. Dann bindet dies den Gliedstaat. Ist dies aber nicht anzunehmen, so liegt die Sache so, als wenn das Reich von seiner Zuständigkeit noch gar keinen Gebrauch gemacht hätte: Der Gliedstaat erhält freie Hand für seine Gesetzgebung. Ohne Zweifel ist dies der Fall, wenn das Reich etwa seiner Satzung von vornherein eine bloss vorübergehende Geltung gegeben hat.

Wohl zu scheiden hiervon ist die weitere Frage, ob mit dem Wegfall der Reichssatzung eine frühere Landessatzung von selbst wieder zu Kräften komme. Das ist so wenig der Fall, wie ein älteres Landesgesetz dadurch, dass ein jüngeres wieder beseitigt wird, von selbst wieder auflebt.

[13]) Rehm sucht den Ausgleich in einer dritten Gruppe „konstitutionelles Gesetz" (Verwaltungsarchiv 14, 1906, S. 353). Jetzt von Grund aus Thoma, Vorbehalt des Gesetzes.

[14]) Die Frage war z. B. bei den Vorberatungen über die Errichtung einer Universität in Frankfurt a. M. aufzuwerfen.

Bei Zweifel oder Meinungsverschiedenheiten, ob Landesrecht mit Reichsrecht vereinbar sei, ist die Entscheidung eines obersten Reichsgerichts durch die Reichsverfassung vorgesehen.

7) Ergänzungsbedürftige Gesetze sind solche, die inhaltlich unvollständig sind. Sie begegnen uns namentlich in Verfassungsgesetzen, die, unter politischer Spannung geschaffen, oft zahlreiche Einzelfragen ausdrücklich einer Gesetzgebung der Zukunft vorbehalten, in Preussen 1850 wie in der Reichsverfassung 1919 (Grundrechte). Auch sonst fehlt es nicht an gesetzlichen Verheissungen zu politischer Beschwichtigung (z. B. das Sozialisierungsgesetz v. 23. 3. 1919 und unten III Ziff. 1). Doch auch andere in der Sache gelegene Verhältnisse können für solche Lückenhaftigkeit den Anlass geben. Hier ist es besonders eine zweckdienlich erscheinende Überantwortung oder Anerkennung der Regelung gewisser Rechtsverhältnisse durch andere Organe. Das wäre für das Reich der Landesgesetzgeber oder auch der Kolonialgesetzgeber, oder überhaupt ein ganz ausserhalb der gesetzgebenden Körperschaften stehendes Organ (Delegation, Ziffer 8), „Rahmengesetze" nennt die österreichische Rechtssprache in ansprechendem Bilde die ersten Gruppen.[15]) Hierbei kann die in den Rahmen zu fügende Norm auch ausserhalb des Rahmens selbständige Bedeutung haben und bewahren — interessante Beispiele: § 19 Reichsbeamtengesetz, § 19 Konsulargerichtsbarkeitsgesetz — oder aber lediglich innerhalb des Rahmens Wirkung gewinnen. Aus dem Strafrechte gehören hierher die von Binding sogenannten „Blankettgesetze", deren Tatbestand die Definition der verbotenen Handlung nicht aus der Norm wiederholt, vielmehr die Straffolge an die Übertretung eines nur generisch bezeichneten Gebots oder Verbots knüpft.[16]) Ergänzende Gesetze dieser Art sind gegenüber dem ergänzungsbedürftigen Gesetze selbständig.

Zweierlei darf hiermit nicht vermengt werden. „Einverleibte" Gesetze werden zum Bestandteil des einverleibenden Gesetzes. Ein Beispiel bot Art. 68 der Reichsverfassung von 1871 über den Kriegszustand, der die Vorschriften des preussischen Gesetzes vom 4. Juni 1851 übernimmt. Das ist Flickwerk, und gerade dieses Beispiel zeigt das Bedenkliche[17]) solcher hinkenden Gesetze; denn der gesetzliche Fremdkörper findet sich nicht so restlos, wie es der Gesetzgeber bei seiner Einverleibung vermeint, in das Gefüge der neuen Gesetzeseinheit. Als „Mantelgesetz" bezeichnet man das Sondergesetz, das bei einer Gruppe von parallel laufenden Einzelgesetzen dazu bestimmt ist, die grundlegenden, ihnen allen gemeinsamen Vorschriften zusammenzufassen (vgl. die 4 Unfallversicherungsgesetze vom 30. Juni 1900 neben solchem Mantelgesetz). Beides hat nur gesetztechnische Bedeutung.

8) Eine Übertragung der Rechtssetzung an Stelle des Gesetzgebers auf ein anderes Organ ist vom konstitutionellen Standpunkte aus nur zur Ergänzung zu rechtfertigen, besonders, wenn es sich um Einzelheiten handelt, die in Voraussetzungen oder Entwicklung (z. B. koloniale Verhältnisse) noch nicht absehbar sind, wohin auch die Bestimmung des Zeitpunktes für den Beginn der Geltung eines Gesetzes zu rechnen ist, oder die häufigen Schwankungen unterliegen. Wo, wie früher im Reiche, eine allgemeine Delegation fehlte oder doch zweifelhaft war, rief der Mangel Einzelübertragungen in Fülle hervor. So für die Kolonien an den Kaiser und den Reichskanzler (§§ 1, 15 des Schutzgebietsgesetzes). Auch sonst an den Kaiser, ohne oder mit Zustimmung des Bundesrats — z. B. für Änderungen des gesetzlichen Zolles als Vergeltungsmassnahme (§ 10 Zolltarifgesetz vom 25. November 1902), an den Bundesrat oder an den Reichskanzler (allein oder unter Zustimmung des Bundesrates) oder auch an die Landesregierung, Landesgesetzgebung usw. Reichliche Beispiele bietet namentlich die Gewerbeordnung. In den Einzelstaaten war infolge der Aufstellung allgemeiner Delegationen (oben Z. 5 letzter Absatz) das Bedürfnis nach Sondereermächtigungen bei weitem nicht so erheblich: eines der politisch interessantesten Beispiele, das zugleich aber auch die solcher Übertragung innewohnenden Schwierigkeiten zeigt, war die Zuteilung der Anordnungen über die Bildung der ersten Kammer in Preussen an den König (Gesetz vom 7. Mai 1853). Das im Guten und im Bösen gewaltigste Beispiel schuf der Weltkrieg in der

[15]) Franz Weyr, Rahmengesetze, 1913; v. Herrnritt, Handbuch des österreichischen Verfassungsrechts, 1909 S. 201, 202.

[16]) Binding, Handbuch des Strafrechts I 179.

[17]) Vgl. Fleischmann, „Belagerungszustand" (Wörterbuch des Staats- u. Verwaltungsrechts[2] I 398).

Ermächtigung an den Bundesrat zu allen gesetzlichen Massnahmen, die sich zur Abhilfe wirtschaftlicher Schädigungen als notwendig erweisen (Reichsgesetz v. 4. 8. 14 § 3).

Die Übertragung muss innerhalb der Schranken des Auftrages ausgeübt werden. Doch lehrt die Erfahrung, dass der Wille zur Macht hierbei zuweilen grösser ist, als ein Sichbescheiden in die gewährten Grenzen. Der Gesetzgeber könnte natürlich jederzeit einschreiten. Bemerkenswert ist die präventive Begrenzung, die eine Vorlegung an das Parlament vorschreibt zur Kenntnisnahme oder gar zur Genehmigung (Gewerbeordnung §§ 16, 154, RG. v. 4. 8. 14) oder die eine Selbständigkeit des delegierten Organes nur für die erstmalige Anordnung zulässt (wie das preussische Gesetz vom 7. Mai 1853), wogegen eine Abänderung allein dem Gesetzgeber vorbehalten bleibt. Eine Weiterübertragung („Subdelegation") liegt deshalb grundsätzlich, und namentlich bei einer Sonderermächtigung, nicht in der Befugnis des ermächtigten Organs. Allerdings ist die Praxis solcher Subdelegation nicht abgeneigt.[18])

Von einer Übertragung des Rechtes zur Gesetzgebung getrennt zu halten ist die neuerdings nicht seltene, aber auch nicht ganz unbedenkliche, Übertragung einer blossen Redaktion gesetzlicher Bestimmungen, namentlich bei umfassenden Novellen (unten III Ziffer 3 am Ende).

9) Unkenntnis des Gesetzes schadet. Die Ordnung würde nur bedingt erreicht, also nicht gewährleistet sein, wenn die Bindung nur mit der Kenntnis des Gesetzes einträte. Darum tritt an die Stelle der Kenntnis die allgemeine Möglichkeit einer Kenntnisnahme, wie sie durch die Gesetzesverkündung dargeboten wird. Diese vermutete Kenntnis wird bei dem Übermass von Gesetzen zu einer durch ihren Zweck nicht immer zu begründenden Härte. Das Notrecht der Kriegszeit hatte eine Rechtsnot des Volkes gezeitigt. Einen bemerkenswerten Bruch mit dem Herkommen nimmt die Verordn. v. 18. 1. 1907 (RGBl. 58) bei unverschuldetem Irrtum vor.[19])

## II. Gebundenheit durch das Gesetz. Stellung des Richters zum Gesetze.

In diesem Gesichtswinkel laufen eine Reihe von Fragen zusammen, die Geltung und Tragweite des Gesetzes betreffen. Freilich ist es nicht bloss der Richter, den es angeht, sondern jedweder, für den das Gesetz in Betracht kommt. Doch hat das letzte Wort der im Streitfalle über die Bedeutung des Gesetzes entscheidende Amtsträger, also der iudex im weitesten Sinne. Darum mag man immerhin, wie dies üblich ist, von einem „richterlichen" Prüfungsrechte der Gesetze, von der richterlichen Auslegung usw. sprechen. Es bringt diese Weise der Betrachtung auch das Verhältnis der Kräfte im Staate zu bezeichnendem Ausdruck. Wo es an einem Richter fehlt, wie meist in Streitfällen des Staatsrechts, werden die nachstehend behandelten Punkte sich auch nur unvollkommen zur Geltung bringen lassen.

Die Gefahr, dass der Richter mit dem letzten Worte im Staatsleben auch die Herrschaft darin erhielte, blieb den grossen Gesetzgebern nicht verborgen, die deshalb Vorkehrung trafen, dass die letzte Entscheidung wieder in die Hand des Gesetzgebers zurückfiele. Dem Gesetz als Herrscherwort droht Gefahr auch vom Interpreten; darum in früherer Zeit das Verbot von Kommentaren oder die Einschränkung der Interpreten (patentierte Juristen, die congregatio concilii Tridentini interpretum). Ein Umschwung in dieser Auffassung war erst politisch gefesteter Zeit vorbehalten, die den Träger der Staatsgewalt nicht mehr argwöhnisch sein lässt gegen jede Regung, die als eine Verschiebung der Machtgrenzen gedacht werden könnte.

### 1. Das Prüfungsrecht.

Im absoluten Staate mehren sich die Anordnungen bestimmter Verkündungsformen gerade für das „Gesetz", und es wird eingeschärft, dass man nur diese Erlasse als „Gesetze" betrachte. Verlangt oder erwartet wird also eine Prüfung der Authentizität.[20]) Sie beschränkte sich und

[18]) Vgl. Lübbert, Zeitschrift für Kolonialpolitik 1911 S. 730 fg. Dagegen Adolf Arndt S. 919 f.

[19]) Schiffer, Juristenzeitung 1916 Sp. 1099; James Goldschmidt, Jurist. Wochenschrift 1917 S. 182 fg.

[20]) Vgl. Fleischmann, der Weg der Gesetzgebung in Preussen 1898 Seite 66.

konnte sich beschränken auf Art und Ort der Verkündigung. Anders ist im modernen Staate die Stellung gegenüber den Massnahmen der Staatsgewalt. Es entspricht dem Anteile, den heut die Bevölkerung an der Bildung des staatlichen Willens hat, dass sie auch nach allen Richtungen prüfen kann, ob eine obrigkeitliche Massnahme ein Gesetz sei. Das erschöpft sich nicht in der Beobachtung der Formalien. Da kommt z. B. in Frage, ob der Gliedstaat nicht die Grenzen seines Machtbereiches überschritten und in die Zuständigkeit des Reiches eingegriffen habe (z. B. das preussische Kanalgesetz vom 1. 4. 05 gegen Art. 54 RV.); nicht ausgeschlossen auch, ob das Reich nicht die selbstgesteckten Grenzen überschritten habe. Das sog. richterliche Prüfungsrecht besteht überall, wo es nicht vom Gesetze ausdrücklich ausgeschlossen ist. Dadurch, dass einem an der Gesetzgebung beteiligten Organe eine Pflicht zur Prüfung des ordnungsmässigen Gesetzesvorganges auferlegt ist, (dem Reichspräsidenten vor der „Ausfertigung" des Reichsgesetzes, Art. 70 RV.) wird an dieser Rechtslage nichts geändert. Ebensowenig durchschlagend ist die Befürchtung, dass aus einer Zulassung der Prüfung eine unabsehbare Verwirrung, ein Sinken der Achtung vor dem Gesetze, wie in den Vereinigten Staaten von Amerika, die Folge sein müsste. Der praktische Gesichtspunkt darf gewiss nicht bei einer grundsätzlichen Untersuchung ausgeschaltet werden. Aber er wird bei einer Abwägung der inbetracht kommenden Werte als der mindere erscheinen. Die Befürchtung wird übertrieben. In den Vereinigten Staaten von Amerika stehen allerdings zahlreiche Gesetze auf dem Papier, unbeachtet oder mit Erfolg umgangen. Das hat jedoch nichts mit dem richterlichen Prüfungsrechte zu tun, sondern ist der Rückschlag gegen die dort eingerissene Überernährung mit Gesetzen (vgl. unten Anm. 55), für die die richterliche Nachprüfung im Lande selbst gemeinhin als das erwünschte Gegengewicht betrachtet wird. Die Erfahrungen in Deutschland (bei der Nachprüfung von Polizeiverordnungen) stützen die Befürchtungen keineswegs, dass quivis ex populo den Gang der Staatsmaschine lahm legen oder die Staatsgewalt diskreditieren könnte.

Nur wo das Gesetz selber einen Riegel vorschiebt, wie dies in der früheren Verfassung in Preussen (Art. 106) oder Oldenburg (Art. 141 § 2) der Fall war, musste man diesen „absolutistischen Rest" hinnehmen.

Die praktische Bedeutung der Frage[21]) ist unter normalen politischen Zeitläuften gegenüber Gesetzen (anders Verordnungen) nicht erheblich. Theoretisch, für die Gewaltenverteilung im Staate, wird die Frage zum Angelpunkte.

### 2. Die Auslegung.[22])

Der Richter ist des Gesetzes Diener. Das Gesetz zeigt seinen vollen Sinn erst bei der Handhabung; es ist dann zuweilen klüger als der Gesetzgeber. Im Wesen des absoluten Staates lag es freilich, diese Erkenntnis möglichst hintanzuhalten; er verpflichtete deshalb bei zweifelhaftem Sinne des Gesetzes den Richter zur Anfrage bei einer mit der Gesetzgebung befassten Instanz (nach §§ 47, 48 der Einleitung zum preussischen Allgemeinen Landrecht: der Gesetzeskommission) und band ihn an deren Auffassung. Das war mit dem 19. Jahrhundert in Wegfall gekommen, steigt jedoch in erneuter Forderung jetzt wieder auf.[23])

Selbständig vom Worte geht die Auslegung aus; den Sinn aber hat sie zu erforschen, indem sie den Zusammenhängen innerhalb des Gesetzgebungswerkes und des Gesetzes mit den Zeit-

[21]) Sie ist ausserordentlich häufig erörtert (vgl. die Schriften bei Meyer-Anschütz §§ 173, 179, dazu die umfassende Arbeit von Friedr. Schack, die Prüfung der Rechtmässigkeit von Gesetz und Verordnung, 1918), nicht ohne Einfliessen politischer Momente. Einst erfasste sie Männer mit schon begründetem wissenschaftlichen Rufe, jetzt ist sie ein beliebtes Dissertations-Thema. Auch daraus lassen sich Schlüsse ziehen. Bedeutsam wird uns immer bleiben jene Abhandlung von Planck (in Iherings Jahrb. 9 (1868) 288 fg.), der auch als Richter seine Überzeugung ohne Scheu vor den Folgen in die Tat umsetzte. (Vgl. Frensdorff im Biographischen Jahrbuch XV, 1913, S. 4.)

[22]) Die Verwendung, die das Völkerrecht bietet (Heilborn, Grundbegriffe des Völkerrechts 1912 § 24) wird leicht übersehen, nicht minder das Kirchenrecht (Scherer, Handbuch des Kirchenrechts, I 1885 § 5).

[23]) Zeillers Anregung zu einem Gerichtshof für bindende Rechtsauslegung, 1911 (ferner Rheinische Zeitschrift für Zivil- u. Prozessrecht IV 1912 S. 367—414); Spiegel, Gesetz u. Recht S. 100. Gegen den Versuch einer Beschränkung der richterlichen Auslegung durch Richtlinien der Centralbehörde in Steuersachen G. Strutz im „Tag" 1918 Nr. 107 08

verhältnissen nachgeht. Die verfeinerte Technik des Gesetzes, namentlich die mehr und mehr vervollkommnete Systematik, bietet wertvolle Anhaltspunkte. Die Schwierigkeiten steigern sich jedoch auch mit den Fortschritten in der Abstraktion der Fassung. Die Auslegung des Gesetzes ist keineswegs bloss ein logisches Vorgehen; häufig genug ein teleologisches, das ethische und wirtschaftliche so gut wie psychologische Momente berücksichtigen, Interessen vielfältig abwägen, sich nicht nur die Zeit der Entstehung, sondern auch die Zeit der Geltung des Gesetzes gewärtig halten muss, „das Gesetz ist eine permanente Willenserklärung des ganzen Volkes".[24]) Selbst die ratio legis ist nichts für alle Zeiten Festes, sondern ratione temporis wieder und wieder nachzuprüfen. Mit aller Deutlichkeit bekennt sich zu dieser Auffassung der Entwurf des Reichsabgabengesetzes (1919 § 4): „Bei der Auslegung der Steuergesetze sind ihr Zweck, ihre wirtschaftliche Bedeutung und der durch die Entwicklung begründete Wandel der Dinge und Anschauungen zu berücksichtigen."[25]) Als die Brüsseler Antisklavereiakte (1890) die Waffeneinfuhr nach Afrika in strenge Aufsicht nahm, geschah dies zum Schutze für die Eingeborenen (gegen die Sklavenhändler); heute dient dieselbe Norm dem Schutze gegen die Eingeborenen (für die Kolonisten). Der Wandel der Umstände, namentlich der organisatorischen Einrichtungen, kann, muss eine gewandelte Auslegung erheischen: duplex interpretatio.[26]) So haben die Wendungen „Inland" und „Ausland" in unserer Gesetzgebung, seitdem wir Kolonien erworben hatten, unvermittelt einen neuen, nicht immer ohne Schwierigkeit zu deutenden Sinn angenommen. Die sog. Materialien des Gesetzes, die Begründung, Denkschriften, Kammerverhandlungen, eröffnen zwar einen Weg zur Erkenntnis von Anlass und Zweck des Gesetzes. Man wird ihnen aber hiernach nur einen sachlich wie zeitlich eingeschränkten Einfluss einräumen dürfen.

Ein bewährtes Mittel bei dem stark individuellen richterlichen Momente der Auslegung sind die Rechtssprüche der obersten Gerichte (Vollsitzungen), die eine einheitliche Auslegung anbahnen.

Ein dauernder Zwiespalt der Meinungen über die Tragweite einer gesetzlichen Vorschrift wird allerdings nur durch die sogenannte authentische Interpretation, d. h. durch einen neuen Ausspruch des Gesetzgebers selbst beseitigt werden können. Doch ist das keine Auslegung mehr, da der Gesetzgeber das Ziel der Klärung der Rechtslage höher stellen darf, als das blosser sorgsam prüfender Aufhellung des Gesetzeswortes.

Besondere Bestimmungen finden sich gelegentlich über die Auslegung der Verfassungsurkunde, indem sie einem Staatsgerichtshofe übertragen ist (Sachsen VU. § 153, Oldenburg Art. 209): „Der erteilte Ausspruch soll als authentische Interpretation angesehen und befolgt werden". Wo eine solche Behörde nicht besteht, und für Zweifel über die neue Reichsverfassung ist ein Staatsgerichtshof des Reiches vorgesehen (Reichsverfassung von 1919 Art. 15, 19, 172).

Zweierlei bleibt für die Auslegung noch zu betonen:

a) Es gilt als Gesetz zwar nur der erklärte Wille des Gesetzgebers. Ist aber die Erklärung durch offenbaren Irrtum beeinflusst (Redaktionsversehen), so überschreitet es nicht die Grenzen der Auslegung, wenn dieser erkennbare Irrtum bei der Anwendung des Gesetzes berichtigt wird.[27])

[24]) Gmür, Die Anwendung des Rechts nach Art. 1 des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs 1908 S. 73, 48. Nach RG. v. 26. 7. 18 § 15 können der Reichskanzler und die obersten Landesfinanzbehörden dem Reichsfinanzhof Fragen der Auslegung von Vorschriften der Reichsabgabengesetze zur Begutachtung vorlegen. Ansätze: Gesetzentwurf Bassermann-Schiffer wegen Beschleunigung u. Vereinheitlichung der Rechtspflege (Drucksachen des Reichstags 1912/13 Nr. 1219); Wunsch des deutschen Vertreters bei der Haager Weltwechselrechtskonferenz (1912) nach einer Instanz zur Auslegung schwieriger Rechtsfragen (Zeitschrift f. internationales Privatrecht 23 S. 421).

[25]) Am 6. 8. 19 der Verfassunggebenden deutschen Nationalversammlung vorgelegt (Drucksachen Nr. 759).

[26]) Vgl. Stammler, Theorie der Rechtswissenschaft S. 605. Ein Beispiel bei Fleischmann (Abolition) im Wörterbuch des deutschen Staats- und Verwaltungsrecht,[2] I 52.

[27]) Andrer Meinung Binding Handbuch des Strafrechts I 461 (Literatur für und wider), dagegen jetzt noch Brütt die Kunst der Rechtsanwendung 1907 S. 53.

b) Unverbindlich kann der Inhalt eines Gesetzes sein, soweit er in den Bereich eines übergeordneten Machthabers eingreift — auch wenn ein Gesetz in Widerspruch zu völkerrechtlicher Pflicht (Einwanderungsgesetzgebung!) träte (jetzt Art. 4 RV.) — oder, soweit er unausführbar ist oder geworden ist, oder blosse Rechtswahrheiten wiedergibt[28]); in den letzten Fällen auch unschädlich.

Praktisch sind dies indes ganz vereinzelte Fälle, bei denen Zurückhaltung geboten ist: Gesetzeswort, sie sollen lassen stahn!

### 3. Lücken der Gesetze.

Der Richter wirkt neben dem Gesetzgeber — adiuvandi et supplendi gratia — wenn das Gesetz für einen Fall keine Bestimmung enthält. Es liegt in seinem Amte, jeden Streit zu schlichten[29]) und der Missbrauchung des Gesetzes entgegenzutreten, nicht nur wo das Wort des Gesetzes gegen seinen Sinn, sondern auch wo das Schweigen des Gesetzes gegen die Absicht des Gesetzgebers ausgebeutet werden soll.[30]) Von dem letzteren pflegt der Gesetzgeber nicht zu reden, Der Richter muss einen Ausweg finden, wo die Auslegung, ausdehnende oder einschränkende. nicht hilft. Mit dieser Möglichkeit rechnen selbst die grossen Kodifikationen um die Wende dis 18. und 19. Jahrhunderts, wiewohl die Aufklärungszeit sich in dem Gedanken der Vollständigkete der Gesetzgebung gefällt: Allgemeines preussisches Landrecht Einleitung § 49: „Findet der Richter kein Gesetz, welches zur Entscheidung des streitigen Falles dienen könnte, so muss er zwar nach den in dem Landrechte angenommenen allgemeinen Grundsätzen, und nach den wegen ähnlicher Fälle vorhandenen Verordnungen, seiner besten Einsicht gemäss, erkennen. (§ 50. Er muss aber zugleich diesen vermeintlichen Mangel der Gesetze dem Chef der Justiz sofort anzeigen)".

Die „Analogie" des ähnlichen Falles wird für den Richter hier den Ausgangspunkt gewähren, die Anlehnung an den gegebenen festen Punkt des Gesetzes, mag dies auch ein Ausnahmegesetz sein, und mag er auch unter Umständen dazu gelangen, positive Sätze dadurch abzuändern, dass er ihnen eine Ausdehnung über den ausdrücklich geregelten Fall hinaus gibt. Freilich wird es nicht selten zweifelhaft sein, ob die Ähnlichkeit des Tatbestandes so weit geht, dass sie eine analoge Anwendung der ursprünglich für diesen Tatbestand nicht aufgestellten Satzung rechtfertigt, oder ob nicht vielmehr die Satzung gerade jenen nicht gleichen, sondern nur ähnlichen Fall auszuschliessen beabsichtigte (argumentum e contrario). Hier werden sorgfältige und in die ratio legis nach allen Richtungen eindringende Abwägungen diejenige Linie fortsetzen müssen, die schon für die Auslegung bestimmend sein musste. Scheidungen wie „Rechtsanalogie" und „Gesetzesanalogie" können wenig fördern.

Die Analogie wird aber bei den verwickelten Verhältnissen des modernen Verkehrs gar nicht immer genügen können; man denke z. B. an die Rechtsfälle, in denen eine positive Vertragsverletzung auftauchte, Garantievertrag, Scheckrecht, Luftschiffahrt, Ausbeutung der Rechtskraft, Formalien des Verwaltungsstreitverfahrens, das fortgesetzte Verbrechen, Beweismittel im Disziplinarverfahren, Stellvertretung des Landesherrn, Amtshilfe zwischen Behörden, gemischte wirtschaftliche Unternehmungen oder das sogenannte internationale Privatrecht oder den unfertigen Rechtsbau auf kolonialem Boden.

Zur Ausfüllung solcher und mancher anderer Lücken im Rechte muss der Richter weiter ausgreifen. Schon das österreichische bürgerliche Gesetzbuch von 1811 (§ 7) verwies ihn auf die „natürlichen Rechtsgrundsätze".[31]) Und das Schweizerische Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember

[28]) Eisele, Archiv für die zivilistische Praxis 69 (1886) S. 275—330, dazu Somló S. 38, 188; Haenel S. 159—173; v. Mayr, in der Festschrift zur Jahrhundertfeier des (österreichischen) Allgemeinen Bürgerlichen Gesetzbuchs 1911, I 379 f.

[29]) Code civil, art. 4: Le juge qui refusera de juger, sous prétexte du silence, de l'obscurité ou de l'insuffisance de la loi, pourra être poursuivi comme coupable de deni de justice; Zusatz 4a im Badischen Landrecht (1809).

[30]) Votsch, Die Umgehung des Gesetzes, 1907 S. 12, 119, 208 f., 220, 270 f. Wegen Umgehung der Steuerpflicht „durch Missbrauch von Formen und Gestaltungsmöglichkeiten des bürgerlichen Rechts" § 5 der Reichsabgabenordnung (Entwurf, vgl. Anm. 25).

[31]) Hierzu in der Festschrift zur Jahrhundertfeier des (österr.) Allg. Bürgerl. Gesetzbuchs 1911 die Beiträge von Dniestrzanski (Band II S. 1) und Wellspacher (Band I S. 173).

1907 schreibt in Art. 1 vor: „Das Gesetz findet auf alle Rechtsfragen Anwendung, für die es nach Wortlaut oder Auslegung eine Bestimmung enthält. Kann dem Gesetze keine Vorschrift entnommen werden, so soll der Richter nach Gewohnheitsrecht und, wo auch ein solches fehlt, nach der Regel entscheiden, die er als Gesetzgeber aufstellen würde. Er folgt dabei bewährter Lehre und Überlieferung."[32]) Diese Rolle des Richters als Gesetzgeber kommt ihm auch zu, wo dies nicht wie hier ausdrücklich lehrhaft ausgesprochen ist. Eine Willensentscheidung des Richters zur Ausfüllung der Lücken des Gesetzes (neben den Werturteilen, vgl. Rümelin) hat der Gesetzgeber stillschweigend in seinen Willen aufgenommen, weil es die Ordnung der menschlichen Verhältnisse so erheischt. Anderenfalls müsste man ein ausdrückliches Verbot von ihm erwarten. So ist eine analoge Strafsatzung ausgeschlossen, weil auf diesem Gebiete Schwankungen in der Erstreckung besonders empfindlich wirken würden. Hiermit ist jedoch keineswegs eine jede ins Strafrecht einschlagende Analogie oder noch freiere Ausfüllung einer Lücke verwehrt[33]); sie macht sich erforderlich z. B. für die Umwandlung von Geldstrafen in Freiheitsstrafen, wenn bei einer Abzahlung ein Rest ungedeckt ist, der unter dem gesetzlichen Mindestmasse für die Umwandlung verbleibt. Unterstützen mag ein Blick auf das internationale Recht, wie es in dem Haager Abkommen über die Errichtung eines Prisenhofes (1907) Art. 7 Abs. 2 formuliert ist[34]): Si des règles généralement reconnues n'existent pas, la cour statue d'après les principes généraux de la justice et de l'équité.

Wo es an einem Richter fehlt, kann freilich die Ausfüllung der Lücke unmöglich werden. Man denke etwa an die berühmte Lücke in der preussischen Verfassungsurkunde für den Fall, dass das Etatgesetz nicht zustande kommt[35]) oder an die Zweifelsfrage über die Gegenzeichnung bei der Entlassung eines Ministers. Solche Schwierigkeit zeigen letztens wieder die Vorgänge bei der Lösung der Union zwischen Schweden und Norwegen, als das norwegische Ministerium im Jahre 1905 seine Entlassung nahm und der König Oskar keine Minister fand, die die Verantwortung für seine Ablehnung der Sanktion des Stortingsbeschlusses über ein eigenes norwegisches Konsulatswesen übernehmen wollten.[36]) Gerade in dieser Gruppe rechtlicher Erscheinungen wird man das Auge dagegen nicht verschliessen können, dass es sich hier unter Umständen gar nicht mehr um eine Lücke, sondern um eine notwendige Grenze des Rechts handelt.[37])

### 4. Freiheit des Richters gegenüber dem Gesetze?

Oft wiederholt ist jener in das corpus juris canonici (c. 3 D 4) aufgenommene Ausspruch des hl. Augustinus: In temporalibus legibus, quamquam de his homines judicent, cum eas instituunt, tamen cum fuerint institutae et firmatae, non licebit iudici de ipsis iudicare, sed secundum ipsas. Der Absolutismus der Aufklärungszeit hat das übertrieben; es erwuchs zum Argwohn gegen die malitia iudicum, wirkte nach, bis in die Gesetzgebung der französischen Revolutionszeit hinein.[38]) Die Gegenwart ist davon längst abgerückt. Sie richtet nur den Wegweiser auf für den mit dem Gemeingut der allgemeinen Bildung, mit genügender Schulung zur Erkenntnis wirtschaftlicher Zusammenhänge ausgestatteten Richter. Das Gesetz steckt einen oft weiten Rahmen ab, im Strafrechte sowohl wie im Zivilrechte, so wenn das BGB. es abstellt auf „Treu und Glauben mit Rücksicht auf die Verkehrssitte" oder auf die „Billigkeit", oder wenn es die „guten Sitten" oder den „wichtigen Grund" berücksichtigt. Erheblich freier noch will der Vorentwurf zum deutschen Strafgesetzbuche den Richter stellen. Nicht zu vergessen ist aber auch das Verwaltungsrecht mit

[32]) Dazu die Erläuterungen zum Vorentwurf des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements I 1901 S. 37 und Eugen Huber, Bewährte Lehre (im Politischen Jahrbuch der Schweizerischen Eidgenossenschaft 1911).

[33]) Entschieden Rumpf auf dem 3. deutschen Richtertag 1913 (Deutsche Richterzeitung V 779 f.); Spiegel, Gesetz und Recht S. 56.

[34]) Allerdings nicht ohne Bedenken (Ullmann, Zeitschr. für Völkerrecht VII 348).

[35]) Laband, Das Budgetrecht . . . 1871 S. 75; allgemein Smend, Ungeschriebenes Verfassungsrecht im monarchischen Bundesstaat, 1916.

[36]) Aall u. Gjelsvik, die norwegisch-schwedische Union, ihr Bestehen und ihre Lösung, 1912 § 41.

[37]) Hierfür beachtenswerte Gründe Kaufmann, Das Wesen des Völkerrechts S. 139.

[38]) Redslob, Die Staatstheorien der französischen Nationalversammlung, 1912, Kap. 10.

seinen weiten Möglichkeiten des Ermessens[39]); denn es ist aller Orten zu eng, bloss den Richter in Verhältnis zu dem Gesetze zu bringen und nicht überhaupt jedes zu einer Entscheidung berufene Amtsorgan. Hierbei steht der Richter innerhalb des Gesetzes, wenn auch die freie Handhabung bis hart an die Korrektur des Gesetzes führen kann. Am freiesten wirkt die Tätigkeit, wo es gilt, Lücken der Gesetzgebung auszufüllen (Z. 3). Diese Fragen in den Mittelpunkt gerückt hat eine Reihe von Schriftstellern, die man als „Freirechtler" zusammenfassend zu bezeichnen pflegt. Der Name deckt aber sehr verschiedene Stufen.[40]) Die begehrte Freiheit vom Positiven, wo es zwängend wird, ist der Punkt, in dem sich die Verfechter dieser Richtung zusammenfinden, die Absage an eine sog. Konstruktionsjurisprudenz zugunsten einer „Interessenjurisprudenz". Der Inhalt dieser Freiheit oder richtiger der Abstrich, den der einzelne an dieser Freiheit zugunsten der Gebundenheit dennoch gelten lässt, sieht bei den einzelnen Vertretern naturgemäss verschieden aus. An Übertreibungen hat es nicht gefehlt, wie immer, wo neue Gedanken mit altem Besitzstande ringen. Unbedingt abzulehnen ist eine Aufstellung, bis zu der sich allerdings nur vereinzelt einer verstiegen hat: dass der Richter befugt wäre, unter Umständen auch gegen das Gesetz zu handeln, wo ihm das Gesetz zu unbilligem Ergebnisse zu führen scheint. Um so notwendiger ist es, nach dieser Richtung die deutliche Schranke zu ziehen, als der Gedanke an sich Folgen ebensogut in Gebieten des öffentlichen Rechts, des Staats-, Verwaltungs- und auch des Strafrechts würde äussern müssen wie im Privatrecht. In einem jeden Falle würde die Garantiefunktion, die in dem Gesetze liegt, verletzt; dem Richter eine Gewalt zugeteilt, die die Geschichte des Rechtes wohl gegenüber einer noch unbeholfenen Gesetzgebung — in Rom, auch in England — kennt, die aber im Staate unserer Zeit mangels ausdrücklicher Zuteilung sich an dem in schweren politischen Kämpfen errungenen Grundsatze stossen muss: „Die richterliche Gewalt wird durch unabhängige nur dem Gesetze unterworfene Gerichte ausgeübt" (§ 1 Gerichtsverfassungsgesetz). Das Gesetz steht über dem Richter oder, um mit Altmeister Unger zu reden „der Richter hat das Recht zu finden, nicht zu erfinden," — wir wollten denn einen Absolutismus des Richtertums aufrichten, der gewiss im einzelnen Falle auch der Sache zum Segen dienen könnte, insgesamt aber bei der Vielheit der hier wirksam werdenden Instanzen, in der Unsicherheit des Rechtszustandes und in dem anwachsenden Misstrauen gegen die Justiz nur schlimmere Gefahren noch als der Absolutismus des Gesetzes oder des Gesetzgebers in sich bergen würde. Wo die Verfassung eines Landes, wie in den Vereinigten Staaten von Amerika, dem Richter eine weitgehende Macht gegenüber dem Gesetze einräumt, da haben sich auch die Vorwürfe der Volksschichten, die sich durch den Urteilsspruch beeinträchtigt glauben, gerade gegen die Justizverwaltung, als wäre sie die eigentliche Trägerin der souveränen Gewalt der Nation, erhoben.[41])

[39]) Vgl. Stier-Somlo, Das freie Ermessen in Rechtsprechung und Verwaltung 1908, v. Laun, das freie Ermessen und seine Grenzen 1910, sowie Stammler, die grundsätzlichen Aufgaben der Juristen in Rechtsprechung und Verwaltung (im Verwaltungsarchiv Band 15) 1907. Aber Tezner, Das détournement de pouvoir und die deutsche Rechtsbeschwerde (Jahrbuch des öffentlichen Rechts V, 1911, 93).

[40]) Ansätze bei O. Bähr, Rechtsstaat 1864 §§ 2, 4, 5 (meist übersehen). Literaturangaben jetzt bei Heck, Problem der Rechtsgewinnung 1911. Darum hier nur ein paar Ergänzungen: Wenger, Antikes Richterkönigtum (Festschrift zur Jahrhundertfeier des österr. Allg. BGB. I 479) 1911; C. Koehne, Freie Rechtsprechung und Sozialpolitik (Soziale Praxis 20, 1910, 269 f.). Für das 18. Jahrhundert z. B. Aug. Leyser (vgl. Landsberg, Geschichte der deutschen Rechtswissenschaft III 1, S. 210 f., Notenband S. 140); dagegen Svarez: „Es ist für die bürgerliche Freiheit nichts gefährlicher als dem arbitrio iudicis unbestimmte oder zu weite Grenzen zu setzen" (Stölzel, Karl Gottlieb Svarez, 1885 S. 184, auch 239). v. Kirchmanns Vortrag über die Wertlosigkeit der Jurisprudenz als Wissenschaft (1848) hat keine Spuren eingegraben (vgl. die Analyse von Th. Sternberg, J. H. v. Kirchmann und seine Kritik der Rechtswissenschaft 1908 S. 13 f.); v. Peretiatkowicz, Methodenstreit in der Rechtswissenschaft (Grünhuts Zeitschrift 39, 1913, S. 555 fg.); Müller-Eisert, Vom Beruf unserer Zeit für Gesetzgebung 1914; A. Elster, Zeitschrift für Sozialwissenschaft 1910 S. 207 f. — Jos. Schwering, Naturrecht und Freirechtslehre (Festschrift der Görres-Gesellschaft für Georg v. Hertling 1913 S. 574—593), Rumpf, Der Strafrichter I. II, 1912, 1913; — Mendelssohn Bartholdy Das Imperium des Richters 1908; Gerland, Die Einwirkung des Richters auf die Rechtsentwicklung in England, 1910; — Crusen, die deutschen Schutzgebiete das Eldorado der Freirechtler (im „Recht" 1911 Sp. 549—557).

[41]) Vgl. die Zeitschrift „Neue Zeit" vom 12. 11. 1909 S. 242, 245; auch Loewy, Archiv für Sozialwissenschaft 1906 S. 721 f.

Das Aufbrausen beginnt unbefangener Einschätzung zu weichen. Die mittlere Beurteilungslinie einer gesetzestreuen Jurisprudenz, die weder auf ein blosses Subsumieren beschränkt noch zu schrankenlosem Ermessen berufen ist, wohl aber zur „sinngemässen Gebotsergänzung" (Heck), ist auch geeignet die Richtungsgegensätze auszugleichen. Dem Windstoss gleich, der die Tür aufschlägt, wenn's so trifft, auch ein Fenster einstösst, ungeberdig, wo sich der Widerstand entgegenwirft, so zog die Freirechtsbewegung hin. Sie hat die Luft gereinigt, und das ist nicht wenig: denn die war stockig geworden, und eine Wand von Missverstehen schob sich zwischen eine Praxis, die unbewusst einem unmessbaren Rechtsgefühle sich zuwandte, und eine Theorie, die erst zaghaft nach einem Masstabe sucht für die auf Anerkennung dringenden neuen Werte. — Der Richter sei des Gesetzes Diener, nicht sein Sklave.

### III. Gesetzgebungspolitik.

Die Frage nach der besten Gesetzgebung hat das 18. Jahrhundert vielfältig beschäftigt.[42]) Sie steht da in engem Zusammenhange mit den breiten Erörterungen über die beste Art, die Glückseligkeit der Untertanen durch die Staatsgewalt zu befördern. Als Mittel erscheint das allmächtige Gesetz. Montesquieus „Esprit des lois" wurde nicht mit scheuer Achtung nur genannt, wie es heut geschieht, sondern wie ein pädagogisches Werk in breiten Schichten, vor allem auch in den höfischen Kreisen gelesen.[43]) Die Wirkungen sind vielfältig genug in den Kodifikationen des 18. Jahrhunderts zu spüren. Die Aufklärungszeit zeigt deshalb auch die ersten Versuche einer theoretischen Gesetzgebungspolitik[44]), und zwar nicht bloss nach der sachlichen, sondern schon auch nach der formellen Seite des Gesetzes. Die im 19. Jahrhundert zur Herrschaft kommende wissenschaftliche Richtung, die ihrer Zeit den Beruf zur Gesetzgebung absprach, schnitt den Faden ab, noch ehe sich die Frage aufwerfen konnte, inwieweit die Ergebnisse jener Erwägungen auf die Gesetzgebung einer konstitutionellen Zeit ein- oder umzustellen wären. Erst die jüngste Zeit hat diesem Gegenstande wieder Sorgfalt zugewendet, ersichtlich angespornt durch die grossen Kodifikationen des privaten Rechtes.[45])

Unsere Zeit nimmt, sowohl was Inhalt als was Form der Gesetzgebung anlangt, erkennbar ihren eigenen Standpunkt ein. Die Gesetzgebung ist eine „Kunst", wie man sie mit einer glücklichen Wendung neuerlich wieder bezeichnet hat (Zitelmann). Sie kann so wenig wie jede Kunst der Technik entraten.

[42]) Die ideale Anforderung an den Inhalt des Gesetzes möchte schon das corpus juris canonici — in c 2 D 4 — ausdrücken: Erit lex honesta, justa, possibilis, secundum naturam, secundum patriae consuetudinem, loco temporique conveniens, necessaria, utilis, manifesta quoque ne aliquid per obscuritatem in captionem contineat, nullo privato commodo, sed pro communi civium utilitate conscripta.

[43]) Andreae, Beiträge zur Geschichte Katharinas II. 1912 S. 19—26. Die programmatische Erklärung der Kaiserin in der Instruktion für die Gesetzeskommission von 1767: „Gott verhüte, dass nach Beendigung unserer Gesetzgebung ein Volk auf Erden gerechter und folglich glücklicher sei als das unsrige. Der Zweck unserer Gesetze würde dann verfehlt sein, ein Unglück, das ich nicht zu überleben wünsche." Darüber die spöttischen Bemerkungen bei v. Haller, Restauration der Staatswissenschaft 1816 I 176.

[44]) Vgl. Filangieri, Scienza della legislazione 1780/1788, Bentham, Introduction to the principles of moral and legislation 1789 (dazu v. Mohl, Geschichte u. Literatur der Staatswissensch. III, 1858 S. 610—612). K. S. Zachariae, die Wissenschaft der Gesetzgebung 1806. Dagegen erscheint 1837 eine „systematische Darstellung der Gesetzgebungskunst" von Gerstäcker (sächsischer Advokat), der sich wiederholt mit diesen Fragen befasst hat. Bei den Franzosen finde ich gleichzeitig die „confection des lois" behandelt. Unsere Zeit empfindet an der Handhabung des Rechtes in weiterem Masse das künstlerische Moment: Friedr. Stein spricht von der „Kunst der Rechtsprechung" (1900); Ransson, essai sur l'art de juger², 1912; ferner Brütt, E. J. Bekker (S. 194); Rumpf, Volk und Recht 1910; Finger behandelt „die Kunst des Rechtsanwalts"², 1912.

[45]) Vgl. den Vorstoss von Eugen Huber (Bern), Über die Realien der Gesetzgebung (Zeitschrift für Rechtsphilosophie 1913). In Österreich: Bericht der Kommission für Justizgegenstände über die Gesetzesvorlage betr. die Änderung . . . . des Allgem. Bürgerl. Gesetzbuchs, 78. Beilage zu den Stenogr. Protokollen des Herrenhauses 21. Session, 1912 S. 4—8, 204. Gény, la technique législative (in Le code civil 1804/1904, livre du centénaire II 1905).

## 1. Allgemeines (Inhalt).

A. Sachlich ist das Gefühl der Staatsallmacht nüchterner Betrachtung, um nicht zu sagen bewusster Ablehnung gewichen. Die Grund- und Freiheitsrechte, der Stand der Selbstverwaltung stehen dem entgegen. Auch hier liegt der Wendepunkt im Zeitalter der französischen Revolution. „Le difficile est de ne promulguer que des lois nécessaires, de rester à jamais fidèle à ce principe vraiement constitutionel de la société, de se mettre en garde contre la fureur de gouverner, la plus funeste maladie des gouvernements modernes" — deutlicher, schärfer lässt sich die neue Zeit kaum ankündigen, als es hier von dem älteren Mirabeau[46]) geschieht. Gut deutsch fasst das einmal Uhland in die Worte: Man hat sich nicht bloss vor der richterlichen Willkür zu hüten, sondern auch vor der legislatorischen."[47])

Die Dinge nehmen wirtschaftlich ihren Lauf zunächst, ohne dass sich der Gesetzgeber um sie bekümmert; vorzeitiges Reglementieren kann sie aus der Bahn treiben, da die verwickelten Zusammenhänge sich heute schwerlich von einer Stelle, und nicht gerade immer von einer regierenden Stelle, aus übersehen lassen. „Bewegungen, die sich aus dem Leben der Völker und der Gestaltung der Staaten ergeben, werden durch Gesetze weder geschaffen noch beseitigt." Das wird durch die Praxis im Gefolge der Staatsumwälzung nur wieder bestätigt. Gesetzliche Eingriffe in das Gebiet des Geistes oder des Gewissens haben ihre scharfe Kante, zumal in einem Staate mit religiös gemischter Bevölkerung. Das zeigt wieder der Kampf um den Abschnitt der Reichsverfassung von 1919 „Bildung und Schule". Ein gesetzgeberischer Schritt aber schwankend und zurück getan, geht wider das Ansehen des Staates. Der moderne Staat bedient sich deshalb einer an sich unbegrenzten Gewalt mit Mass. Er soll nicht weiter eingreifen, als er zum Wohle der Allgemeinheit glaubt zu einer Rechtssatzung genötigt zu sein, also erst, wofern andere zwingende Einflüsse, wie Sitte, Religion, Kunstsinn usw. nicht wirksam genug erscheinen. Gewalt, wie sie im Gesetze liegt, muss nutzbringende Gewalt sein, die sich durch höheren Zweck rechtfertigt. Solche Nötigung besteht ja vielfach genug, namentlich aber da, wo ohne ein Gesetz widerstreitende wirtschaftliche oder auch geistig kulturelle Interessen den von höherer Warte aus als notwendig erachteten Ausgleich sonst nicht finden würden (soziale Misstände), oder wo Unsicherheit in die rechtlichen Grundlagen (Tarifvertrag, Kartelle, früher Scheck) oder unausgleichbare Verschiedenheit in der Rechtsprechung zur Rechtsgefährdung führt. Oder wo der Gesetzgeber das politische Band durch das Rechtsband festigen will.[48]) Eine andere Notwendigkeit besteht, wo sich der Gesetzgeber schon einmal zu einem Gesetze bestimmten Inhalts verpflichtet hat. Eine derartige Bindung, zuweilen um Augenblickserfolges willen, steht freilich nicht im Einklange mit der Vormachtstellung des Gesetzgebers und ist geeignet, sie zu diskreditieren, wenn veränderte Umstände, z. B. in der Zusammensetzung der Volksvertretung, die Erfüllung des Versprechens hindern oder hinausschieben (z. B. zahlreiche Verheissungen in der Reichsverfassung so gut wie in der deutschen Bundesakte, in der preussischen Verfassungsurkunde, die sog. lex Trimborn im Zolltarifgesetze, das Wahlkreisgesetz im Reiche) — sie ist deshalb grundsätzlich zu vermeiden. Freilich kann eine gewisse Regelmässigkeit schon in dem Inhalte der Gesetzesaufgabe liegen, wie beim Staatshaushalte. Dann ist die Bindung selbstverständlich. Und sie kann einen gewiss zu billigenden moralisch-politischen Zweck verfolgen, um bei dem Wechsel der Volksvertretung bestimmte Richtlinien für Massnahmen festzuhalten, die vor Schwankungen behütet werden müssen (vgl. Militärgesetz, Flottengesetz). Hierzu tritt in neuerer Zeit nicht selten eine durch internationalen Vertrag, in besonderem

[46]) Sur l'Éducation publique p. 69. Das Wort stellt Cauer (1851) seiner Ausgabe von W. v. Humboldts Ideen zu einem Versuche, die Grenzen der Wirksamkeit des Staates zu bestimmen (1792), voran. Humboldt beruft sich wiederholt auf Mirabeaus Schriften, sodass Edmond Villey (du rôle de l'état dans l'ordre économique, 1882, Titelblatt) das Wort — W. v. Humboldt zuschreibt.

[47]) Erwähnt bei Reinöhl, in Wahls Beiträgen zur Parteigeschichte II 1911 S. 159.

„Ein alter Chinese sagte, er habe gehört, wenn Reiche zu Grunde gehen sollen, so hätten sie viele Gesetze" (Nietzsche, Der Wille zur Macht, Nr. 475).

[48]) Beispiel: Bei dem Wachstum der süddeutschen Staaten in der Napoleonischen Epoche und nach dem Ausgange der Befreiungskriege. — Hierher kann man auch die „Assimilationsgesetzgebung" rechnen, die Frankreich auf seine Kolonien anwendet.

Masse bei Gründung eines Bundesverhältnisses, geschaffene Pflicht oder sich ergebende Notwendigkeit zum Erlass innerstaatlicher Gesetze, z. B. durch die Brüsseler Antisklavereiakte oder für die Anpassung der Zuckersteuer an die internationale Zuckerkonvention, der Telegraphengesetzgebung, des Eisenbahnfrachtrechts, des Arbeiterschutzes usw. an das internationale Recht: das sollte — bei der Wechselordnung — gar so weit gehen, den Wortlaut des nationalen Gesetzes international vorzuschreiben.[49]) Das Mass der Einwirkung des Völkerbundes ist noch nicht abzusehen.

Auf der andern Seite birgt die Neigung zur Spezialgesetzgebung, um Bedürfnissen, sobald sie auftauchen, zu genügen, eine nicht zu unterschätzende Gefahr für die in der Geschlossenheit des gesetzlichen Aufbaus liegende Wirkung gesetzgebender Gewalt.

B. Unter solchen Umständen wird man Leitsätze über den Inhalt der Gesetze nur mit Vorsicht und nur vereinzelt aufstellen können.

Dass Gesetze nicht ab irato erlassen werden, begreift sich wohl. Das hat aber nichts mit einer Ablehnung von sog. Ausnahmegesetzen schlechthin zu tun.

Einen Eingriff in die Vermögensstellung des einzelnen, in sogenannte „wohlerworbene Rechte" betrachtet man nicht günstig, und man wird aus Gründen der Billigkeit für den Verlust oder die Beschränkung der Erwerbsmöglichkeit infolge eines Gesetzes eine Geldentschädigung eintreten lassen[50]), wenn es sich nicht um Rechte handelt, die jeden Boden verloren haben. Kriegsnotwendigkeit rechtfertigt eine Abweichung.

Die Wirkung des Gesetzes soll sich eben nur in die Zukunft erstrecken. Gesetze mit rückwirkender Kraft[51]) untergraben das Vertrauen in die Stetigkeit der durch die Gesetzgebung geschaffenen Rechtslage. In einzelnen Staaten, wie in den Vereinigten Staaten von Amerika und Norwegen, sind sie durch die Verfassung geradezu verboten, während sich bei uns das Verbot nur auf das Strafgesetz erstreckt (Art. 116 RV.). Ein allgemeines Verbot übersieht über der Fülle des Normalen den Notfall. Das Prinzip darf nicht zum Hemmnis werden, um schweren Missständen zu begegnen, deren Abhilfe das öffentliche Gewissen erfordert (Sklaverei), unter Umständen auch um ein Andrängen der öffentlichen Meinung (Wiederaufnahme des Verfahrens bei der Beamtendisziplin) zu befriedigen, natürlich auch im Falle einer authentischen Auslegung, um das Gesetz selbst in seinem richtigen Bestande zu sichern. Kein Gegenstand ist der Möglichkeit rückwirkender Regelung entzogen, auch nicht die Finanzgesetzgebung. Entfacht die Interessenlage hier auch den schärfsten Widerstand, so zeigt gerade die Erfahrung des Krieges mit seinen masslosen Gewinnen bei einzelnen Personen, dass die Rückwirkung im Interesse der Allgemeinheit geboten, dass sie geradezu als Erfüllung einer sittlichen Forderung angesehen werden kann. Für eine rückwirkende Kraft wird immerhin der Anlass überwiegend beim öffentlichen Rechte gegeben sein. Nach einer anderen Richtung bedenklich ist es, wenn der Gesetzgeber den Zeitpunkt der Geltung eines Gesetzes schon auf den Tag der Verkündung legt; nur selten kann da jemand von dem Gesetze schon eine rechte Kenntnis haben. Darin steckt also ein Stück rückwirkender Kraft.

Das Gesetz muss eine Stütze in der Überzeugung des überwiegenden Teiles der Bevölkerung (nicht immer ziffernmässig) suchen; es muss in diesem Sinne national sein. Übertrieben ist aber die Ansicht Montesquieus (Esprit des lois I 13): Les lois doivent être tellement propres au peuple pour lequel elles sont faites que c'est un très grand hasard si celles d'une nation peuvent convenir à une autre. Der moderne Verkehr verlangt nach einem und führt zu einem Ausgleich der Rechtsverschiedenheiten durch Herübernahme bewährter Ordnungen aus anderem Staate; er macht sich Erfahrungen, ja Formulierungen zunutze. Solch bewusste Rezeption birgt in sich keine Gefahr, da sie eine Auslese treffen kann. Wir sehen sie am Werke, wenn sich die Wissenschaft in ihren Dienst stellt, indem sie die Schätze des Auslandes auf ihre Verwertbarkeit für das Heimatrecht durchmustert. Sie zeigt unter Umständen eine gewisse Uninteressiertheit, ein Fehlen der Ver-

[49]) Drucksache des Reichstags 13. Leg.-Periode, I. Session 1912/13 Nr. 1002.

[50]) Der Punkt ist lebhaft bestritten; vgl. jetzt Otto Mayer „Entschädigungspflicht des Staates" im Wörterbuch des Staats- und Verwaltungsrechts[3] I 1911 S. 731.

[51]) Ausführungen und Literatur bei O. Gierke, Deutsches Privatrecht I 1895 §§ 23, 24, Fleiner, Institutionen des Verwaltungsrechts, 2. Aufl. 1912 S. 85. Darum eben das Ungeheuerliche in den Strafforderungen der Entente aus Art. 227, 228 des Versailler Friedens.

knüpfung mit Interessen eines herrschenden Standes, weshalb uns die Geschichte früher Zeiten zuweilen von der sonst auffallend erscheinenden Forderung der niederen Volksklassen berichtet, die Gesetze von auswärts zu holen. Die Aufstellung Benthams hinwieder, dass der Ausländer für die Gesetzgebung gerade der geeignete Mann sei, richtet sich durch ihr Übermass von selbst.

Für die Verhältnisse innerhalb Deutschlands wird man bei der an sich wünschenswerten Freiheit der Einzelstaaten in der Gestaltung ihres Rechts doch als Anforderung der Gesetzgebungspolitik hinstellen müssen: Fühlung zwischen den einzelnen Staaten auf dem ihnen verbleibenden Gebiete der Gesetzgebung, um die Rechtsverschiedenheit möglichst in engen Grenzen zu halten. Die kleineren Staaten lehnen sich deshalb, vielfach sogar durch wörtliche Übernahme, an die Gesetzgebung der grossen Staaten namentlich Preussens, an. Für Anregungen und Abreden hierüber bot sich nicht selten ohne offizielle Zuständigkeit früher im Bundesrate das geeignete Mittelsorgan.

In dieser Art entsteht eine „Parallelgesetzgebung" der Staaten, die natürlich nicht auf Gliedstaaten eines Bundes beschränkt zu sein braucht.

### 2. Beschaffung des Stoffes.

Für die Herbeischaffung des Stoffes, des Inhalts der Rechtsgedanken, die in dem Gesetze geformt werden sollen, genügt nicht die (unerlässliche) Kenntnis der kulturellen Voraussetzungen für das Gesetz: als Grundlage ist Kenntnis des vorhandenen Gesetzesbestandes zu erfordern und der Behandlung, die er in Rechtsprechung und Wissenschaft erfahren hat. Aus diesem Grunde schon überwiegt für die Vorbereitung und Ausarbeitung unter den gesetzgebenden Faktoren die Regierung.

Die zentralen Verwaltungsbehörden sind für ihren Bereich in der Regel auch mit den vorbereitenden Arbeiten für die Gesetzgebung betraut. Sie setzen ihrerseits durch Umfragen und statistische Erhebungen die unterstellten Amtsorgane in Bewegung. Das Reich allerdings war bisher meist auf den Umweg über die Zentralinstanzen der Einzelstaaten verwiesen. Das wandelt sich mit der Aufsaugung der Landesverwaltung in der deutschen Republik. Neuerdings werden die Erkenntnisquellen gelegentlich durch Studienreisen amtlich beteiligter Personen in das Ausland verstärkt, oder es wird die Wissenschaft zur systematischen Sammlung und kritischen Sichtung des ausländischen Materials aufgerufen. Mit dem Auslande wird Fühlung auch insofern gehalten, als in Staatsverträgen mehrfach die Staaten sich verpflichtet haben, einander die einschlagenden Gesetze mitzuteilen.

In weitem Umfange wurden schon bisher die Interessenten für die Vorbereitungen herangezogen. Dazu dienen in erster Reihe Anträge und Äusserungen der Selbstverwaltungsorgane, ferner der Berufsvertretungen, namentlich der amtlichen, wie Handels-, Handwerks-, Landwirtschaftskammer, Ärzte-, Apotheker-, Anwaltskammer, Gewerbe- und Kaufmannsgerichte usw. Diese Aufgabe ist ihnen geradezu gesetzlich zugewiesen (z. B. § 103 g Gewerbeordnung). Weit darüber hinaus drängt die neue Reichsverfassung (Art. 165), indem sie die Reichsregierung verpflichtet („sollen"), sozialpolitische und wirtschaftspolitische Gesetzentwürfe von grundlegender Bedeutung einem Reichswirtschaftsrate zur Begutachtung vorzulegen, der auch das Recht hat, selbst solche Vorlagen zu beantragen und vor dem Reichstage zu vertreten. Ein Gedanke, den einst Bismarck gegenüber „der Eifersucht, mit der diese unzünftigen Ratgeber von den zünftigen Räten und von dem Parlamente betrachtet" werden, nicht durchzusetzen vermochte, hat dadurch seine Rechtfertigung gefunden.[52]) — — Freie Berufsvereinigungen — dahin zählen auch Verbände, wie der Verein für Sozialpolitik oder der Deutsche Juristentag — wirken, zuweilen noch kräftiger, in derselben Richtung; sie sind manchmal der Regierung unangenehme Drängen, deren Wert auch nicht immer rechtzeitig erkannt worden ist. In ihrer Sachkunde liegt ein unersetzbarer Faktor für die sachgemässe Festlegung des Gesetzesinhalts. Aus

[52]) Fürst Bismarck, Gedanken und Erinnerungen II 274: Vgl. jetzt Julius Curtius, Bismarcks Plan eines deutschen Volkswirtschaftsrats, 1919.

Petitionen, ferner durch amtliche Enqueten[52a]) wird brauchbarer Stoff geschöpft. Und schliesslich bieten Unzuträglichkeiten in der Rechtsprechung nicht minder wie eine bestimmte gerichtliche Praxis, die sich bewährt hat und die man nicht antasten lassen will, eine Handhabe für die Gesetzgebung: der Richter ist der Pionier der Gesetzgebung. Ein weiterer Schritt zur unmittelbaren Nutzbarmachung der für das Gesetzgebungswerk geeigneten Kräfte ist ihre Heranziehung zu beratenden Kommissionen wie sie sich für die Vorbereitung internationaler Verträge besonders da, wo mannigfache nationale Wirtschaftsinteressen sich kreuzen und Berücksichtigung fordern[53]), längst als förderlich erwiesen haben. Das grosse Werk der Privatrechtskodifikation bietet in dieser Hinsicht für den Gang der Gesetzgebung Erfahrungen, die als Prüfstein gelten können für die Mitwirkung der interessierten Faktoren bei der Schaffung des Rechtsstoffes sowohl wie für die formale Bewältigung.[54]) Dem reiht sich die schwebende Reform der Strafgesetzgebung an.

Als Schlussglied in dem vorbereitenden Verfahren kann die Zuweisung des Entwurfs vor die Kritik der Öffentlichkeit dienen, die sich bei grösseren Gesetzgebungswerken empfehlen wird; sie ist schon in der friderizianischen Epoche erprobt worden und bildet heut eine der vornehmsten Aufgaben der periodischen Presse, mag auch dabei manches Wort eines weniger Berufenen in den Kauf genommen werden müssen. Zum kräftigst wirkenden Gegenmittel kann hier dann die Aufstellung eines privaten Gegenentwurfs werden.

Weit weniger als die Staatsregierung hat das Parlament die Möglichkeit, den Stoff heranzuschaffen. Es wird sich deshalb zumeist auf Anregungen beschränken (Resolution) und auf Übermittelung der Petitionen als Material oder zur Berücksichtigung. Dem Parlamente liegt weniger das Stoffliche in diesem Sinne als das Kritische (Amendement) ob. Die nordamerikanische Parlamentspraxis kann durch den Gegensatz, um nicht zu sagen die Karrikatur, dies nur bestätigen.[55]) Wieweit sich ein Gesetzentwurf für ein „Volksbegehren" nach Art. 73 der neuen Reichsverfassung wird aufstellen lassen, bleibt abzuwarten.

### 3. Formulierung des Gesetzes.[56])

„Wenn auf irgendeinem Gebiete, so erweist sich auf dem Rechtsgebiete der sprachliche Ausdruck nicht bloss als das Kleid, sondern als die wahre Leiblichkeit des Gedankens". (O. Gierke.)

Für die Formulierung des Gesetzes[57]) ist oberste Anforderung: Das Gesetz muss aus sich heraus verständlich sein für denjenigen, an den es sich wendet; es muss den gesetzgeberischen Willen zu verständlichem Ausdrucke bringen. Hier zeigt sich das künstlerische Moment Keines-

[52a]) z. B. über Tabaksteuer, die Börse, das Bankwesen; oder Enquete veranstaltet zur Feststellung der Wünsche der beteiligten Kreise der Bevölkerung inbezug auf die Reform der inneren und der Finanzverwaltung — nämlich in Österreich (veröffentlicht Wien 1913).

[53]) Über den „Wirtschaftlichen Ausschuss" bei der Vorbereitung der Handelsverträge vgl. Lusensky im Wörterbuch des deutschen Staats- und Verwaltungsrechts[2] II, 1912 S. 339, 358.

[54]) Vgl. Stoerk, das bürgerliche Gesetzbuch und der Gesetzgebungsapparat des deutschen Reiches, 1899, und (zugleich für das folgende) E. J. Bekker, System und Sprache des Entwurfes eines BGB. 1888.

[55]) In der Session 1909/10 soll die Anzahl der bills im Repräsentantenhause 27 000 betragen haben (Freund, das öffentl. Recht d. V. St. von Amerika 1911 S. 112); vgl. noch Journal du droit international privé 1908 S. 297.

[56]) Zu meiner Freude haben die hier in der 1. Auflage vertretenen Gedanken mehrfach uneingeschränkte Zustimmung durch wörtliche Wiedergabe gefunden (Rumpf in „Recht und Wirtschaft" 1912 S. 474, Deinhardt, Zeitschrift des Allgemeinen deutschen Sprachvereins 1913 Nr. 4 S. 113 und in „Gesetzesarbeit, die preussischen Wahlrechtsvorlagen in ihrer Abfassung nach Beispiel und Gegenbeispiel" 1918.) Die literarische Behandlung dieser lange genug vernachlässigten Frage ist im Aufblühen: Kleinfeller, Gesetz und Sprache (Archiv für Rechts- und Wirtschaftsphilosophie VI, 1913 S. 269—274). Nicht in jeder Hinsicht Zustimmung verdienen die Preisarbeiten über „Unsere Gesetzessprache" von Fickel (Lehrer), Renner und P. Sommer (zuerst in den „Grenzboten"), sämtlich 1912. Über volkstümliche Gesetzessprache K. Schneider, Jastrow in „Recht und Wirtschaft" II, 1913 S. 129, 180. Deinhardt, Gesetz und Ausdruck (in der Schrift „Gesetzesarbeit" 1918).

[57]) Montesquieu, Esprit des lois, Buch 29 (besonderes Kap. 16); Gewichtig werden immer die Erfahrungen bleiben, die Bismarck in den Gedanken und Erinnerungen II 271 niedergelegt hat. Courtenay Ilbert, Legislative methods and forms, 1901.

wegs bloss in der Sprache, sondern schon in der Zuteilung einer Materie an dieses oder jenes Gesetz (formelles Recht, materielles Recht) und im Aufbau innerhalb des Gesetzes (allgemeiner Teil — besonderer Teil). Die Gegenwart ist durch die Vorarbeit der Wissenschaft an ein hohes Mass durchdachter Systematik gewöhnt, die den Rechtsgedanken schärfer abgrenzt, und sie ist nicht geneigt, die Ansprüche gegenüber dem Gesetze herabzusetzen. Sie verlangt nicht minder eine technisch klare Anreihung; eine Novellengesetzgebung, wie sie z. B. die Gewerbeordnung verunstaltet, wird als grober gesetzestechnischer Mangel empfunden. Freilich ist ein Gesetzbuch kein Lehrbuch. Es darf sich nicht mit unverbindlichem Inhalte belasten. Keine Kunst belehrt — sie gestaltet: So ist es auch nicht Sache des Gesetzes, dogmatisch zu definieren, es hat zu dekretieren.

Gesetze sollen eine gemessene Sprache reden, kurz und bündig.[58]) Frühere Zeit beliebte die imperative Form; sie ist durch eine apodiktische (Präsens) oder hypothetische Formulierung abgelöst. Gesetze sollen alles, was sie zu sagen haben, auch selbst sagen. Verweisungen auf andere Gesetzesstellen sind mit Vorsicht anzuwenden: Verweisungen innerhalb desselben Gesetzes schon aus ästhetischen Gründen; Verweisungen auf ein bestimmtes anderes Gesetz, da es im neuen Gefüge neuen, ungeahnten Sinn entwickeln, aber auch zu einem Sonderleben erstarren kann, während es draussen sich wandelt; Verweisungen auf einen ganzen Komplex von Sätzen in ihrem jeweiligen Bestande, da solche automatische Ergänzung in der Tragweite kaum übersehen werden kann. Manche Kürze ist dadurch herbeigeführt worden auf Kosten des klaren gesetzgeberischen Gedankens (z. B. beim Schutzgebietsgesetz). Gesetze sollen keine Lücken lassen; zuweilen ist es ein Armutszeugnis für den Gesetzgeber und die Schärfe seines Denkens, wenn er gewisse Fragen der Wissenschaft und der Praxis zur Lösung zuweist. Nur ein Ausweichen ist oft — und dann abzulehnen — die Weitmaschigkeit, sog. Kautschukparagraphen, oder die Verwendung sog. Ventilbegriffe.[59]) Aber kein Wort auch zu viel! Die Auslegung heftet sich daran; ein Wort, eine Gefahr. Durchdachte Regelung wird zu abstrakter Formulierung führen. Abstrakte Form ist die höhere Stufe gegenüber einer bequemen Kasuistik, die nur die Hauptfälle erfasst, wie sie dem Gesetzgeber gerade liegen, die seine volle Absicht aber nicht zum Ausdrucke bringt; Kasuistik vergisst, übersieht; sie kann zu eng sein bei aller Fülle. Indes auch die abstrakte Fassung ist nicht der Weisheit letzter Schluss; sie lässt Raum für eine Handhabung, die an dem Zwecke des Gesetzes vorbeigeht; sie trägt in sich die Gefahr des allzu Weiten. Ihre Verwendung ist darum nur die Regel, die in zahlreichen Fällen die Ausnahme fordert, sei es erschöpfende Aufzählung (Kasuistik) oder Erwähnung deutlich nur als Beispiel (Exemplifikation).[60]) Das Ziel bleibt das Verständnis des Gesetzes, die Möglichkeit des Verständnisses in den Kreisen, die sich nach dem Gesetze richten sollen. Verfassungsgesetze oder Strafgesetze müssen darum anders, schlichter reden als es Gesetze für Handel und Verkehr zu tun brauchen, oder Gesetze für Organisation und Verfahren der Behörden. Für die „Grundrechte" in der neuen Reichsverfassung wurde gerade auf das sprachliche Gewand der gebührende Nachdruck gelegt.

Sämtlich sollen sie sich an die gute Sprache des Umgangs halten[61]), nicht schwerfällig, kein Papierdeutsch und am wenigsten ein „Juristendeutsch" reden. Das viel beredete Juristendeutsch!

[58]) Legem brevem esse oportet — ist zum Sprichwort geworden, von dem der Ursprung sich in der Zeit verlor! Svarez, Inwiefern müssen Gesetze kurz sein? (Vgl. Stölzel S. 183, 225). Über „Simplizität" der Gesetze äussert sich z. B. Eberh. v. Rochow, der Vater des preussischen Volksschulwesens, in der Deutschen Monatsschrift 1790 (Abdruck in seinen pädagogischen Schriften, herausgegeben von Jonas u. Wiencke II 1908 S. 112 f.) Überhaupt werden solche Anforderungen im Rahmen der Bestrebungen der Aufklärungszeit nach Unterricht in der Rechtskunde wiederholt gestellt (vgl. Fleischmann, Frühzeit der Bürgerkunde, 1913).

[59]) Die „analytische Vereinfachung des Tatbestandes" (Ihering, Geist des römischen Rechts 3, 1[3] § 55), die im BGB. auf eine Verteilung oder Andeutung, auch Verschiebung der Beweislast hinausläuft, braucht nicht als der Höhepunkt gesetzgeberischer Kunst angesehen zu werden. Allgemein über die technische Behandlung des Stoffs Knoke in Plancks Kommentar zum Bürgerl. Gesetzbuch[4] I. 1913 S. XLVI. fg.

[60]) Vgl. Stammler, Theorie der Rechtswissenschaft S. 589; Oppenheim, Zukunft des Völkerrechts S. 165 fg., 174 (der diese Dinge von einer andern Warte aus betrachtet). v. Schey in der Festschrift zur Jahrhundertfeier des österr. BGB. 1911 I S. 508.

[61]) In neuerer Zeit ist mehrfach der Entwurf grösserer Gesetze Sprachkennern zur Prüfung vorgelegt worden, so dem Allgemeinen deutschen Sprachverein das Zolltarifgesetz, die Reichsversicherungsordnung, der

Zwei Dinge werden bei diesem Worte vermengt. Da sind die Auswüchse eines Kanzleistils, der uns aus der Zopfzeit anhaftet, d. i. den Behörden insgemein, nicht nur den Gerichten[62]). Hierauf beruht die Geringschätzigkeit des Wortes. Das trübt das Urteil; denn das Wort hat noch einen andern guten Sinn. Das Juristenhandwerk oder die Gesetzeskunst hat für ihre Eigenheiten eigene Fachausdrücke so gut nötig, wie andre Berufe sich deren gebildet haben. Sie geben der Formulierung erst die begriffliche Schärfe: auch die Gesetzeskunst hat ihre Kunstsprache ausgebildet, freilich zumeist erst für das private Recht, und viel fehlt noch daran, dass die Sprachschwankungen unter den einzelnen Gesetzen ausgeglichen wären.[63]) Dass diese Kunstsprache deutsch ist oder in den Einzelheiten deutsch werden soll, ist ein selbstverständliches Streben.

Vernachlässigung im Ausdruck, Verschwommenheit (die sich aus der Sache im Worte spiegelt; wie Promulgation, Interessensphäre u. dergl.), zuweilen auch die Übernahme systematischer Kategorien in Gesetzesbindung (z. B. „öffentliches" Recht, „privates Recht" im Gesetz über die Konsulargerichtsbarkeit) rächen sich unausweichbar durch Schwierigkeiten in der Erkenntnis. An der Sammlung des Stoffes können sich nicht Kräfte genug beteiligen — ihn mit dem Werkzeug der Sprache meistern kann nur der Auserwählte. Diese Geschlossenheit ist darum eher ein Merkzeichen der Gesetze des absoluten Staates, der auf seiner Höhe sorgsame Redaktion der Gesetze bereits genügend zu bewerten wusste (vgl. die Gesetzgebungskommission in Preussen am Ausgange des 18. Jahrhunderts), als des konstitutionellen Staates. Gneist sowohl wie Bismarck rühmen der preussischen Gesetzgebung vor 1848, an der der Staatsrat beteiligt war, eine sorgsamere Fassung nach als modernen Gesetzen. Die kleinere Zahl trägt auch in dieser Hinsicht eine deutlichere Verantwortlichkeit als der vielköpfige Gesetzgeber im Parlament, dem die Zusammenhänge der Teile mit dem Ganzen des Gesetzes, gar des Rechtes, nicht immer gegenwärtig sein können; der zuweilen auch die Arbeit überstürzt und selbst in Fragen der Technik nicht immer seine engeren politischen Ziele zurücktreten lässt. Anderer Erwägung dankt die vereinfachte Form ihren Ursprung, die Gesetze für die Übergangswirtschaft mit Zustimmung nur eines Ausschusses der Nationalversammlung zustande kommen liess (RG. v. 17. 4. 19). Beschleunigung, aber auch die Möglichkeit des Geheimbleibens bis zum Augenblicke der Geltung ist hier augenfällig.[64]) Vorschläge, umfangreiche Gesetze nur in dem Sachlichen durch das Parlament zu beschliessen, für die Form aber einem Vertrauensmanne freie Hand zu lassen[65]), sind deshalb allen Ernstes in Österreich gemacht worden; sie sind aber im ausgebildeten Konstitutionalismus kaum mehr als fromme Wünsche.

---

Entwurf einer Strafprozessordnung (auch die Eisenbahnverkehrsordnung), in Preussen das Wassergesetz, Fischereigesetz.

[62]) Nicht vergessen sollte man, dass in einer Zeit der Gleichgültigkeit gegen das geschriebene deutsche Wort es an Juristen nicht gefehlt hat, die für Reinheit und Schlichtheit und Klarheit des deutschen Sprachgewandes und gegen den Barbarismus forensis eingetreten sind, Männer der Theorie wie der Praxis mit klangvollem Namen: Hommel, Pütter, Svarez, Hugo, Hymmen . . . . Sie haben uns manches deutsche Sprachgut (die Fahrnis, die Errungenschaft, die Tagfahrt, den Tatbestand u. a. m.) gerettet. Juristen hatten auch den Mut, verhältnismässig früh, akademische Vorkehrungen in deutscher Sprache anzukündigen (Fleischmann, Z d. Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte, German. Abteilung, 1909 S. 315).

[63]) Allgemeines in Günther, Recht und Sprache 1898. Bei den einzelnen Gesetzen hat die Durchforschung eindringlich eingesetzt; z. B. für die Zivilprozessordnung: Wach, Handbuch S. 284 f., Mendelssohn Bartholdy in der Rheinischen Zeitschrift für Zivil- u. Prozessrecht IV 1911 S. 1—55, ebenda S. 56 f: Ludwig Seufert, kritisch-alphabetisches Verzeichnis der materiellrechtlichen termini in den §§ . . . der ZPO., Herm. Mantel, kritisch-alphabetisches Verzeichnis der zivilprozessualen termini im BGB. (Dissertation Würzburg 1912), Planck (Knoke) Seite L. Wortverzeichnisse müssen den Bestand festlegen (für das BGB. von Gradenwitz, 1902, für das StGB. in der Ausgabe von Binding und Nagler 1905). Sie sind die unerlässliche Vorarbeit auch für das vorbereitete allgemeine Wörterbuch der deutschen Rechtssprache.

[64]) Gerechtfertigt in einem neuesten Anwendungsfalle beim Gese ze über die Kapitalflucht v. 8. 9. 19 (RGBl. 1540), das den Reichsfinanzminister ermächtigt, durch „Verordnungen" Massnahmen zur steuerlichen Erfassung geflüchteten oder versteckten Vermögens unter Zustimmung eines Reichstagsausschusses zu treffen; vgl. Heilfron, Deutsche Allgemeine Zeitung 1919 Nr. 223.

[65]) Für das italienische Strafgesetzbuch vom 30. Juni 1889 hatte das Ministerium einen entsprechenden Auftrag vom Parlament erhalten. (Lacointa, Annuaire de législation étrangère 19 S. 402).

Schon die Übertragung der erneuten Publikation eines unübersichtlich gewordenen Gesetzes durch den Gesetzgeber an ein Amtsorgan (Kanzler, Minister), wie sie z. B. durch das Ermächtigungsgesetz vom 17. Mai 1898 an den Reichskanzler erfolgt ist, hat bei der Durchführung ihr Bedenkliches gezeigt, indem sie bei der Ersetzung von Verweisungen auf ältere Gesetze durch die entsprechenden Vorschriften der neu bekanntgemachten Texte einer nachprüfenden und gesetzesgleich festlegenden Beurteilung des Amtsorganes Raum lässt.[66])

### Schluss.

Das Gesetz hat die höchste Macht im Staate. Es bindet mit menschlichem Bande, auch wenn es im Religiösen[67]) oder Nationalen gegen das Gewissen geht, und niemand kann von der Befolgung lösen, solange das Gesetz gilt. Es gilt immer das letzte gesetzliche Wort. Indes, Gesetze erben sich nicht nur fort; sie sterben auch. Es ist eine der vornehmsten Aufgaben einer Politik der Gesetzgebung, wegzuräumen, was des Rechtes zu binden nicht mehr wert ist. Für solchen Prozess zeigt nicht bloss alter, gesetzesdurchsetzter Boden die geeignete Anlage, sondern, nach aller Erfahrung, wenngleich aus anderen Gründen, auch junger Boden, in den die Gesetzesstecklinge erst vorsichtig einmal eingesetzt sind, als Versuch, ob sie Wurzel schlagen: so fallen in Kolonien mit ihrer fortschreitenden Entwicklung zahlreiche Einzelgesetze, sobald sich die Möglichkeit ihrer Vereinheitlichung ergibt, zum Opfer. Das letzte Wort spricht aber gar nicht immer förmlich der Gesetzgeber. Gesetze können sich überleben; sie können in ihrer Wirkung ausgeglichen, abgelenkt werden durch eine danebenlaufende Gesetzeswandlung. Oder sie sterben an dem Widerstande, selbst dem passiven: eine entgegenstehende Gewohnheit lässt das Gesetz in Vergessenheit geraten, löst es ab. Die Frage ist allerdings sehr bestritten. Aber die derogierende Kraft der Gewohnheit leugnen, heisst sich gegen Naturgesetze auflehnen. Auch provisorisch können Gesetze überwunden werden, in Fällen der Not. An die sog. Notverordnungen allein braucht man hier nicht zu denken; es gibt andere, schwerere Fälle. So wird in Kriegszeiten durch die feindliche Okkupation für das okkupierte Gebiet die schwierige Rechtslage der formalen Fortgeltung der alten und des tatsächlichen Eingreifens einer neuen Staatsgewalt geschaffen. Aus völkerrechtlichen Gründen können Vergeltungsmassnahmen (Retorsion, Repressalien) im Inlande eine anormale Rechtslage bedingen, die nicht erquicklicher dadurch wird, dass die Wissenschaft hierfür die Vorarbeit vermissen lässt. Oder die Verwaltung geht über das Gesetz hinweg, wie es in Frankreich Briand als Ministerpräsident (gegenüber den Gewalttaten der ausständischen Eisenbahner) als oberstes Recht der Staatsgewalt in Anspruch nahm: „Wenn die Regierung gegenüber einer Möglichkeit, die das Vaterland in Gefahr gebracht hätte, im Gesetze nicht die Verteidigungsmittel für den Bestand der Nation gefunden hätte, so wäre es ihre Pflicht gewesen, auch zur Ungesetzlichkeit ihre Zuflucht zu nehmen.“[68]) Schliesslich sind in dem Streite der politischen Parteien gerade die Fundamentalgesetze des Staates von gewaltsamer Umwälzung bedroht. „Je suis sorti de la légalité pour entrer dans le droit“ (Napoleon III. nach dem Staatsstreich). Das Recht schweigt, das sich nicht bewähren kann. Aussergesetzliche Macht geht vor Recht, um selbst Recht zu werden. Deutschland hat das in der Novemberrevolution erfahren.

Gewiss: „les lois sont la permanence des choses“ — aber „das Gesetz ist ein Stück irdischer Vorsehung, und es hat reichlich an sich zu erfahren, wie beschränkt, wie schwach, wie trügerisch dieselbe ist.“ Beide haben sie recht: Thiers, hier der Jurist, nicht der Politiker, sagt es (de la propriété, 1848!), und Bülow, der Prozessualist. Die Zusammenfassung, den Ausklang mag uns, wie wir es verstehen, ein bekanntes Wort von Stammler geben: „Alles gesetzte Recht ist nur ein Versuch, richtiges Recht zu sein.“

[66]) Ein durch die parlamentarische Obstruktion völlig entstelltes Gesicht zeigt § 1 des Zolltarifgesetzes vom 25. Dezember 1902 (Bezugnahme auf Beschlüsse der Reichstagskommission!)

[67]) Aus der Enzyklika des Papstes an die preussischen Bischöfe vom 5. Februar 1875: . . . denunciantes omnibus, ad quos ea res pertinet, et universo catholico orbi leges illas irritas esse, ut pote quae divinae ecclesiae constitutioni prorsus adversantur.

[68]) Sitzung der französischen Deputiertenkammer vom 29. Okt. 1910 (Strassburger Post 31. Okt. 1910).

# b) Die formellen Gesetze.

Von Geh. Justizrat D. Dr. **Paul Schoen,**
o. Professor der Rechte an der Universität Göttingen.

**Literatur:**

Jellinek, Gesetz und Verordnung (1887); v. Martitz, Über den konstitut. Begriff d. Gesetzes (Ztschr. f. d. ges. Staatswiss. XXXVI, 1880, S. 241 ff.); Haenel, Studien II (1880); Anschütz, Begriff der gesetzgebenden Gewalt (2. Auflg. 1901); Derselbe, Grundzüge des deutschen Staatsrechts in Holtzendorff-Kohlers, Enzyklop. d. Rechtswissenschaften (7. Auflg. IV 1914); Seydel, Komm. z. R.Verf. (2. Auflg. 1897) S. 41 ff., 171 ff.; Die Lehrbücher des Staats- und Verwaltungsrechtes, bes. Laband, St.R. (4. Auflg. 1901) II S. 1 ff.; G. Meyer, St.R. (9. Auflg., bearb. v. Anschütz 1914/1919, zitiert „Meyer-Anschütz"), S. 637 ff.; Haenel, St.R. I (1892) S. 238 ff.; Zorn, StR. I (2. Auflg. 1893) S. 392 ff., 407 ff.; Arndt, St.R. (1901) S. 156 ff.; Schulze, Preuss. St.R. (2. Auflg. 1890) II S. 1 ff.; v. Seydel, Bayer. St.R. (2. Auflg. 1896) II S. 306 ff.; Loening, Verw.R. (1884) S. 225 ff.; O. Mayer, Verw.R. I (2. Auflg. 1914) S. 65 ff. — Diese Literatur hat durchweg nur die Rechtsverhältnisse vor der Revolution im Auge, sie ist aber, soweit es sich nicht um positive Rechtsvorschriften handelt, von bleibender Bedeutung.

I. Unter einem formellen Gesetze ist in dem heutigen republikanisch verfassten Deutschland zu verstehen jede Anordnung der Staatsgewalt, die beschlossen ist von der Volksvertretung oder vom ganzen Volke. Den Gegensatz zu diesem formellen Gesetzesbegriff, den erst das konstitutionelle Staatsrecht entwickelt hat, bildet der alte materielle Gesetzesbegriff, der identisch ist mit dem Begriffe der Rechtsnorm, also, ohne Rücksicht auf ihr formelles Zustandekommen, jede Norm umfasst, die gebietend oder verbietend eingreift in den Rechtsstand der Regierten. Ein formelles Gesetz ist überall da gegeben, wo eine staatliche Willenserklärung in der bezeichneten Weise (näheres unten S. 244 ff.) zustande gekommen ist. Auf den Inhalt der Norm, auf den allein der materielle Gesetzesbegriff abgestellt ist, kommt es für den formellen gar nicht an. Ein formelles Gesetz kann eine Rechtsnorm enthalten und ist dann auch im materiellen Sinne Gesetz, es kann aber auch eine nicht als Rechtsnorm anzusprechende Norm enthalten, wie wenn es eine Veräusserung von Staatsgütern oder eine Aufnahme einer Anleihe anordnet, und ist dann im materiellen Sinne nicht Gesetz, sondern Verordnung oder Verfügung (s. unten S. 248 f.). Die Wirkung des formellen Gesetzes ist zunächst dieselbe wie die des materiellen: es bindet jeden, den es nach Massgabe seines Inhaltes angeht. Sodann aber noch eine weitere, dem formellen Gesetze spezifisch eigentümliche, die zusammenhängt mit seiner besonderen Entstehungsart: es wirkt vermöge der ihm innewohnenden sog. formellen Gesetzeskraft, dass die Bestimmungen, die es trifft, nur auf dem Wege, auf dem sie entstanden sind, also nur durch ein neues formelles Gesetz abgeändert oder aufgehoben werden können. Die Erklärung des Staatswillens in Form des Gesetzes ist die wirksamste und autoritativste. Daher kann, was in dieser Form angeordnet ist, nicht durch eine in einfacherer Form (im Wege der Verordnung, s. unten S. 248) abgegebene staatliche Willenserklärung geändert werden. Wohl aber können alle Normen, die nicht im Wege der Gesetzgebung emaniert sind, durch das formelle Gesetz geändert und aufgehoben werden.

In welchem Sinne der Ausdruck Gesetz im einzelnen Falle in einer nachkonstitutionellen staatlichen Vorschrift gebraucht ist, kann, sofern sich nicht, um Zweifel auszuschliessen, der Gesetzgeber hierüber ausdrücklich erklärt hat,[1]) nur aus dem Zusammenhange entnommen werden.[2]) In der modernen Literatur wird das Wort Gesetz meistens in formellem Sinne gebraucht.

---

[1]) Wie z. B. in Art. 2 des Einf.Ges. z. B.G.B.: „Gesetz im Sinne des Bürgerlichen Gesetzbuches und dieses Gesetzes ist jede Rechtsnorm", d. h. das Wort Gesetz ist hier stets gebraucht im materiellen Sinne. Ebenso Einf.Ges. z. Zivilprozessordnung Art. 12, z. Strafprozessordnung Art. 7, z. Konkursordnung Art. 2.

[2]) Aus ihm ergibt sich z. B., dass in den Verf.Urkunden das Wort Gesetz stets da im formellen Sinne gebraucht ist, wo die Regelung einer Angelegenheit durch Gesetz vorgeschrieben ist, indem es sich hier darum handelt, der Volksvertretung eine Beteiligung an dieser Regelung zu sichern. Vergl. z. B. R.Verf. Art. 111, 114, 115 (anders dagegen Art. 109: „Alle Deutschen sind vor dem Gesetze gleich", wo Gesetz zweifellos im materiellen Sinne gebraucht ist).

II. Ist nach dem Vorangehenden jedes formelle Gesetz eine Schranke der Bewegungsfreiheit der Regierung, die sie allein nicht mehr beseitigen kann, so ist es eine der wichtigsten Fragen des praktischen Staatslebens, wann eine staatliche Willenserklärung in Form des Gesetzes abgegeben werden muss und wann die zur Disposition der Regierung stehende Verordnung genügt. Aus dem Wesen des formellen Gesetzes lässt diese Frage sich nicht beantworten. Die bis zum Ausbruch der Revolution geltenden deutschen Verfassungen enthielten über sie teils überhaupt keine, teils doch nicht unbedingt klare Bestimmungen, so dass die Frage nach dem Vorbehaltsgebiete des formellen Gesetzes im vorrevolutionären Staatsrecht eine sehr umstrittene war. Die herrschende Meinung, die schon um deswillen die annehmbarste war, weil sie die Entstehungsgeschichte der umstrittenen Verfassungsvorschriften für sich hatte,[3]) ging jedoch dahin, dass Rechtsvorschriften stets im Wege der Gesetzgebung erlassen werden müssen; wobei dann unter Rechtsvorschriften solche Vorschriften verstanden wurden, die in den Rechtsstand der Regierten eingreifen oder, wie dieses eine in mehreren Verfassungsurkunden sich findende Formel ausdrückte: „Die Freiheit der Personen und das Eigentum der Staatsangehörigen betreffen." Und auf dem Boden dieser Meinung stehen zweifellos auch die neuen Revolutionsverfassungen, von denen allerdings nur einige der bislang erschienenen sie ausdrücklich formulieren (vgl. badische Verf. § 29 Abs. 2, württemb. § 62 Abs. 1, bayer. § 74). Staatliche Willenserklärungen, die nicht neue Rechtsvorschriften enthalten, müssen danach nur dann in die Form des Gesetzes gekleidet werden, wenn diese gesetzlich ausdrücklich vorgeschrieben ist — wie z. B. für den Etat, für die Aufnahme von Anleihen, Übernahme von Garantien (R.Verf. Art. 85, 86, 87; württemb. Verf. Art. 69, 75) und andere Verwaltungshandlungen, oder für Kriegserklärungen, Friedensschlüsse und Reichsamnestien (R.Verf. Art. 45, 49) — oder wenn sie Normen abändern wollen, die ein formelles Gesetz aufgestellt hat; im übrigen genügt für sie die Form der Verordnung. Der Staat kann natürlich auch Willenserklärungen, die keine Rechtsvorschriften enthalten, im formellen Gesetze abgeben, denn in der Form des Gesetzes kann eben jede staatliche Willenserklärung abgegeben werden, die etwas ordnen und regeln will. Zum Erlasse von Rechtsvorschriften im Wege der Verordnung ist die Regierung nur befugt, wenn ein formelles Gesetz sie dazu ermächtigt.

III. In dem Deutschen Reiche besteht auch nach seiner neuesten Verfassung, wenngleich nach dieser die ehemaligen Einzelstaaten, jetzt „Länder" genannt, ihre Eigenschaft als Staaten so gut wie verloren haben, neben der Gesetzgebung des Reiches noch eine Gesetzgebung der Länder, und daraus entsteht eine zweite Kompetenzfrage, die Frage: wann ein Reichsgesetz und wann ein Landesgesetz erlassen werden muss bezw. kann; sie deckt sich mit der Frage, wieweit das Reich und wieweit die Länder überhaupt zur Rechtssetzung kompetent sind, denn soweit die beiderseitige Gesetzgebungsbefugnis reicht, reicht auch sachlich das beiderseitige Verordnungsrecht. Die Antwort auf diese Frage ist zu entnehmen aus Art. 6 bis 13 der R.Verf., in denen die Gesetzgebungskompetenz des Reiches durch positive Vorschriften bestimmt ist, während die der Länder sich negativ aus dem stillschweigend vorausgesetzten Grundsatz ergibt, dass ihnen die Befugnis Gesetze zu erlassen, die sie ehemals als selbständige Staaten zweifellos unbeschränkt besassen, insoweit verblieben ist, als sie ihnen nicht durch die Reichsverfassung entzogen ist. Sie ist nicht einheitlich zu geben. Denn das Reich ist zur gesetzlichen Regelung verschiedener Materien in verschiedener Weise berufen. Die Verfassung macht vier für die juristische Betrachtung bedeutsame Unterscheidungen:

1. Über die im Art. 6 genannten Materien: die Beziehungen zum Ausland, Kolonialwesen, Staatsangehörigkeit, Freizügigkeit, Ein- und Auswanderung, Auslieferung, Wehrverfassung, Münzwesen, Zollwesen, Post-, Telegraphen- und Fernsprechwesen — hat das Reich die ausschliessliche Gesetzgebung; die Länder sind von der gesetzlichen Regelung dieser Angelegenheiten unbedingt ausgeschlossen, auch da, wo das Reich eine solche noch nicht vorgenommen hat (R.Verf. Art. 12 Abs. 1 Satz 2).[4])

[3]) Vgl. die bei G. Meyer-Anschütz, St.R. § 157 in den Anmerkungen gegebenen Nachweisungen.

[4]) Die Möglichkeit der Ermächtigung oder Beauftragung der Länder durch das Reich zum Erlass von Gesetzen im Einzelfall auf den hierhergehörigen Gebieten ist nicht ausgeschlossen. Stenographische Berichte der verfassungsgebenden Nationalversammlung S. 1206.

2. Über die in Art. 7 unter 20 Ziffern aufgezählten Gegenstände hat das Reich die Gesetzgebung mit der Massgabe, dass, solange und soweit es von seiner Gesetzgebungsbefugnis keinen Gebrauch macht, auch die Länder diese Gegenstände gesetzlich regeln können (sog. konkurrierende Gesetzgebung). Inwieweit hier eine Gesetzgebungsbefugnis der Länder zu Recht besteht, hängt also allein vom Willen des Reichsgesetzgebers ab. Sie zessiert, sobald er von seiner Gesetzgebungsbefugnis Gebrauch macht, und zwar in dem Umfange, in dem er sie beseitigen will. Geht seine Absicht dahin, mit dem von ihm erlassenen Gesetz eine Materie erschöpfend zu regeln, so ist in dieser Materie für eine Landesgesetzgebung überhaupt kein Raum mehr, selbst wenn die reichsgesetzliche Regelung sich als eine lückenhafte erweist. Hat dagegen der Reichsgesetzgeber erweislich nicht diese Absicht gehabt, so können noch Landesgesetze zur Ergänzung des Reichsgesetzes erlassen werden. Mit derselben Massgabe wie die Gesetzgebung über die in Art. 7 aufgezählten Gegenstände ist dem Reich weiter in Art. 8 beigelegt die Gesetzgebungsbefugnis „über die Abgaben und sonstigen Einnahmen, soweit sie ganz oder teilweise für seine Zwecke in Anspruch genommen werden."

3. Über die Wohlfahrtspflege und den Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit hat nach Art. 9 R.Verf. das Reich die Gesetzgebung „soweit ein Bedürfnis für den Erlass einheitlicher Vorschriften vorhanden ist." Das heisst im Zusammenhang mit Art. 7 R.Verf., in dem bereits eine Anzahl Spezialgebiete der Wohlfahrtspflege und Polizei, wie Armenwesen, Mutterschafts-, Säuglings-, Kinder-, Jugendfürsorge, Pass-, Press-, Theaterwesen und anderes ohne diese Einschränkung der Gesetzgebung des Reiches unterstellt sind, jedenfalls, dass, soweit das Reich über diese Spezialgebiete der Wohlfahrtspflege und Polizei hinaus gesetzliche Vorschriften erlassen will, die in diese beiden grossen Sammelgebiete hineinfallen, dies nur unter der Voraussetzung des Bedürfnisses nach einheitlichen Vorschriften geschehen darf (daher Bedarfsgesetzgebung genannt). Die gesetzliche Regelung der Wohlfahrtspflege und Polizei soll, soweit nicht die in Art. 7 genannten Spezialgebiete in Betracht kommen, primär den Ländern vorbehalten bleiben. Ob die einschränkende Klausel des Art. 9 tatsächlich und rechtlich eine Einschränkung bedeutet, ist allerdings zweifelhaft, denn darüber, ob sie im einzelnen Fall gegeben ist, kann doch allein das Reich entscheiden, und auch von der im Art. 7 umgrenzten Gesetzgebungsbefugnis wird das Reich naturgemäss regulär nur Gebrauch machen, wenn ein Bedürfnis für eine einheitliche Regelung vorhanden ist.

4. Über eine letzte, in den Art. 10 und 11 R.Verf. genannte Gruppe von Materien (Religionsgesellschaften, Schulwesen, Beamtenrecht, Bodenrecht, Besoldungswesen, Landesabgaben) hat das Reich die Gesetzgebung mit der Massgabe, dass es sich auf die Aufstellung von Grundsätzen zu beschränken hat (Grundsatzgesetzgebung). Die Detailgesetzgebung in diesen Materien, die sich, soweit das Reich Grundsätze aufgestellt hat, im Rahmen dieser zu bewegen hat, ist den Ländern vorbehalten.

Nur soweit nach dem Vorhergehenden eine Gesetzgebungskompetenz des Reiches überhaupt nicht begründet ist, besteht noch eine ausschliessliche Gesetzgebungskompetenz der Länder. Durch verfassungsänderndes Reichsgesetz kann auch diese Gesetzgebungskompetenz der Länder zugunsten der des Reiches stets eingeengt werden (R.Verf. Art. 76).

Das Verhältnis der Reichsgesetzgebung zur Landesgesetzgebung ergibt sich aus der in Art. 13 R.Verf. anerkannten Rechtsparömie: „Reichsrecht bricht Landrecht." Bestehende Landesgesetze die einem neu erlassenen Reichsgesetze widersprechen oder sich inhaltlich mit ihm decken, treten mit dessen Erlass ohne weiteres ausser Kraft. Zeitlich nach einem Reichsgesetze erlassene Landesgesetze, die ihm widersprechen oder es wiederholen, sind von Anfang an nichtig. Dasselbe gilt von Landesgesetzen, die Reichsgesetze auslegen oder erläutern wollen. Entstehen unter Behörden Zweifel oder Meinungsverschiedenheiten darüber, ob eine landesrechtliche Vorschrift mit dem Reichsrecht vereinbar ist, so kann die zuständige Reichs- oder Landeszentralbehörde nach näherer Vorschrift eines noch zu erlassenden Reichsgesetzes die Entscheidung eines obersten Gerichtshofs des Reiches anrufen (R.Verf. Art. 13). Erhebt sich in einem gerichtlich anhängigen Parteienstreit die Frage, ob eine landesrechtliche Vorschrift mit dem Reichsrecht vereinbar ist, so hat der Prozessrichter sie zu entscheiden und verneinendenfalls jener die Anwendung zu versagen.

IV. Das Zustandekommen des formellen Gesetzes vollzieht sich in bestimmten aufeinander folgenden Akten, die zusammenfassend der „Weg der Gesetzgebung" genannt werden. Es sind die Initiative, die Feststellung des Gesetzesinhalts, die Ausfertigung und die Publikation. Sowohl im Reich wie in den Ländern hat jedes Gesetz den durch diese Akte bezeichneten Weg zurückzulegen, nur die Ausgestaltung derselben im einzelnen ist hier und dort eine verschiedene. Der Akt der Sanktion, der im vorrevolutionären Staatsrecht der wichtigste Vorgang beim Zustandekommen des Gesetzes war, tritt uns als selbständiger Akt nicht mehr entgegen. Er fällt zusammen mit der Feststellung des Gesetzesinhalts, indem die Volksvertretung, die heute das oberste Staatsorgan ist, mit der abschliessenden Beschlussfassung über den Gesetzesinhalt auch den nach dem früheren Staatsrecht dem von ihr getrennten Träger der Staatsgewalt zustehenden Sanktionswillen erklärt, der dahin geht, dass das als Gesetzesinhalt Festgestellte Gesetz werden soll.

## A. Der Weg der Gesetzgebung im Reich.

1. Die Initiative d. h. das Recht, eine Gesetzesvorlage dem Reichstage als dem ordentlichen gesetzgebenden Reichsorgane einzubringen, hat nach der Reichsverfassung (Art. 68) zunächst die Reichsregierung und jedes Mitglied des Reichstages. Sodann kann durch Vermittelung der Reichsregierung aber auch der Reichsrat, ein Zehntel der Stimmberechtigten und, wenn es sich um sozialpolitische und wirtschaftspolitische Gesetzentwürfe von grundlegender Bedeutung handelt, auch der Reichswirtschaftsrat dem Reichstage einen Gesetzentwurf vorlegen (mittelbare Initiative. R.Verf. Art. 69 Abs. 2, 73 Abs. 3, 165 Abs. 4).

Die Reichsregierung hat zur Einbringung jeder Gesetzesvorlage die Zustimmung des Reichsrats einzuholen. Kann sie diese nicht erhalten, so kann sie die Vorlage gleichwohl einbringen, hat aber dabei die abweichende Auffassung des Reichsrats darzulegen. Vor Einbringung sozialpolitischer und wirtschaftspolitischer Gesetzentwürfe soll sie überdies den Reichswirtschaftsrat gutachtlich anhören (R.Verf. Art. 69 Abs. 1, 165 Abs. 4).

Gesetzentwürfe, die der Reichsregierung vom Reichsrat, vom Reichswirtschaftsrat oder aus dem Volk, d. h. von mindestens einem Zehntel der Stimmberechtigten: („Volksbegehren" auch „Volksinitiative" gen.)[5]) zwecks Vorlegung an den Reichstag zugehen, muss sie bei diesem einbringen, auch wenn sie ihnen nicht zustimmt; ihren abweichenden Standpunkt hat sie dem Reichstag darzulegen (R.Verf. a. a. O. und Art. 73 Abs. 3).

2. Das zweite Stadium ist das der Feststellung des Gesetzesinhaltes, d. h. der einzelnen Bestimmungen, die Gesetz werden sollen. Diese erfolgt allein durch den Reichstag, der über die Gesetzesvorlage, sofern sie nicht eine Abänderung der Reichsverfassung bezweckt (vgl. unten S. 246 Ziff. 6) mit einfacher Stimmenmehrheit beschliesst. Er steht dabei jeder Gesetzesvorlage, von woher sie auch immer kommen mag, völlig frei gegenüber: er kann sie ablehnen oder annehmen, wie sie ihm zugegangen ist, wie auch ganz oder teilweise abändern. Der vom Reichstag beschlossene Text stellt das „verfassungsmässig zustande gekommene Gesetz" dar (Art. 70), das vom Reichspräsidenten auszufertigen und zu verkünden ist. Der Reichstag ist der eigentliche Gesetzgeber im Reich: nur was er beschliesst, tritt als Gesetz in Kraft, sofern es nicht ausnahmsweise zu einer Volksabstimmung kommt und dann die Gesamtheit der Stimmberechtigten zur Ausübung des Gesetzgebungsrechts berufen ist (Gesetzgebung durch „Volksentscheid" [Referendum])[6]).

3. Nach der Beschlussfassung des Reichstags über den Gesetzestext können Hemmungen im Gesetzgebungsprozess eintreten, die den Abschluss dieses durch die Ausfertigung und Verkündigung des Gesetzes aufhalten oder überhaupt verhindern. Sie sind zugelassen zwecks

[5]) Dem Volksbegehren muss nach der R.Verf. stets ein ausgearbeiteter Gesetzentwurf zugrunde liegen. Die Stimmberechtigten können sich nicht darauf beschränken nur Richtlinien aufzustellen und von der Reichsregierung dann die Ausarbeitung eines Gesetzentwurfs auf Grund dieser verlangen. Vgl. unten S. 246 unter B, 1.

[6]) Vgl. Curtius, Julius, Über die Einführung von Volksinitiative und Volksreferendum in die neuen Verfassungen der Deutschen Staaten, 1919 bes. S. 4 ff., 29 ff.; auch Curti, Der Weltgang des Referendums, Archiv für öffentliches Recht 1911 S. 36 ff.; Jellinek, G., Allgemeine Staatslehre (3) 1914 S. 519 ff.

Kontrollierung und Überprüfung des Reichstagsbeschlusses und können dadurch entstehen, dass das vom Reichstag beschlossene Gesetz durch die dazu berufenen Instanzen einem Volksentscheid unterworfen oder vom Reichsrat beanstandet wird.

a) Zum Volksentscheid ist ein vom Reichstag beschlossenes — und vom Reichsrat nicht angegriffenes, vgl. unten zu b — Gesetz vor seiner Verkündigung zu bringen:

α) wenn der Reichspräsident dies binnen eines Monats bestimmt; an irgendwelche gesetzlichen Voraussetzungen ist er bei dieser Entschliessung nicht gebunden, er kann zu ihr bestimmt werden durch die Meinung, dass das Gesetz dem Wohle des Volkes nicht dient, den Anschauungen des Volkes nicht entspricht oder sonst schwere Bedenken gegen sich hat (R.Verf. Art. 73).

β) wenn ein Zwanzigstel der Stimmberechtigten den Volksentscheid beantragt, was aber nur geschehen kann, wenn ein Drittel des Reichstags selbst, aus irgend einem Grunde eine Befragung des Volkes über den Reichstagsbeschluss wünschend, die Aussetzung der Verkündung des Reichsgesetzes um zwei Monate verlangt hat (R.Verf. Art. 72, 73 Abs. 2).

γ) wenn die Gesetzesvorlage dem Reichstage auf Grund Volksbegehrens gemacht ist und er sie nicht unverändert angenommen hat; das Volksbegehren ist in diesem Falle nicht erfüllt, und das Volk selbst muss endgültig über seinen Entwurf entscheiden, während, wenn der Reichstag den aus der Volksinitiative hervorgegangenen Gesetzentwurf unverändert angenommen hat, das Volksbegehren damit befriedigt und erledigt ist.

Über den Haushaltsplan, über Abgabengesetze und Besoldungsgesetze kann nur der Reichspräsident aus eigener Initiative einen Volksentscheid veranlassen (R.Verf. Art. 73 Abs. 3, 4).

Der Beschluss des Reichstages über die Gesetzesvorlage kann durch Volksentscheid nur ausser Kraft gesetzt werden, wenn sich die Mehrheit der Stimmberechtigten an der Volksabstimmung beteiligt (R.V. Art. 75).

b) Durch Einspruch des Reichsrats kann jedes vom Reichstag beschlossene Gesetz angegriffen werden. Der Einspruch muss innerhalb zweier Wochen nach der Schlussabstimmung im Reichstag bei der Reichsregierung eingebracht und spätestens binnen zwei weiteren Wochen mit Gründen versehen sein. Auf den Einspruch hin wird das Gesetz dem Reichstag zur nochmaligen Beschlussfassung vorgelegt. Beschliesst dieser jetzt entsprechend den Wünschen des Reichsrats, so wird der jetzt beschlossene Text Gesetz. Kommt dagegen auch bei der neuen Beschlussfassung keine Übereinstimmung zwischen Reichstag und Reichsrat zustande, so kommt es für das weitere Verfahren darauf an, mit welcher Majorität der Reichstag es abgelehnt hat, dem Wunsch des Reichsrats zu willfahren. Ist dies mit Zweidrittelmehrheit geschehen, so muss der Reichspräsident das Gesetz binnen drei Monaten in der vom Reichstage beschlossenen Fassung verkündigen oder einen Volksentscheid über den Gegenstand der Meinungsverschiedenheit — nicht über das ganze Gesetz — anordnen. Hat der Reichstag den ablehnenden Beschluss mit einer geringeren Mehrheit gefasst, so kann der Reichspräsident binnen drei Monaten über den Gegenstand der Meinungsverschiedenheit einen Volksentscheid anordnen; macht er von diesem Rechte keinen Gebrauch, so gilt das Gesetz als nicht zustande gekommen (Art. 74). Kommt es zum Volksentscheid, so kann dieser den Beschluss des Reichstags auch hier nur überwinden, wenn sich die Mehrheit der Stimmberechtigten an der Abstimmung beteiligt (Art. 75).

4. Die Ausfertigung ist Ausstellung einer öffentlichen Urkunde über das Gesetz, die eine Bescheinigung über das ordnungsmässige Zustandegekommensein des Gesetzes und den richtigen Wortlaut des Gesetzestextes darstellt. Sie erfolgt dadurch, dass der Reichspräsident das vom Reichstag beschlossene oder durch Volksentscheid angenommene, ihm in Schriftform vorgelegte Gesetz unter ministerieller Gegenzeichnung unterzeichnet. Das Datum dieser Urkunde ist das Datum des Gesetzes. Die Verkündigung (Publikation) ist die amtliche Bekanntmachung des Gesetzes nach der vom Reichspräsidenten vollzogenen Gesetzesurkunde, an die das Recht die Wirksamkeit knüpft, dass mit ihr das Gesetz als allgemein bekannt gilt und für jeden, den es angeht, verbindlich ist. Erst mit dieser Verkündigung ist das Gesetz als solches vorhanden, erst mit ihr liegt die notwendige Erklärung des Gesetzgebungswillens nach aussen hin vor. Sie hat zu erfolgen in dem im Reichsministerium des Inneren herausgegebenen Reichs-Gesetzblatt auf Anordnung des Reichspräsidenten. Ausfertigung wie Verkündigung setzen voraus, dass der Gesetzestext unanfechtbar

feststeht. Der Reichspräsident kann daher, auch wenn er entschlossen ist, seinerseits über das vom Reichstage beschlossene Gesetz einen Volksentscheid nicht herbeizuführen, zu Ausfertigung und Verkündigung erst schreiten, nachdem die dem Reichsrat zustehende zweiwöchige Einspruchsfrist abgelaufen ist. Ist diese aber abgelaufen, ohne dass ein Einspruch erhoben ist, so hat der Reichspräsident die erforderlichen Anordnungen so zeitig zu treffen, dass das Gesetz doch binnen Monatsfrist seit seinem Zustandekommen durch Reichstagsbeschluss verkündet wird. Hat ein Drittel des Reichstages die Aussetzung der Verkündigung um zwei Monate verlangt, um den Stimmberechtigten die Möglichkeit zu eröffnen, einen Volksentscheid herbeizuführen, so hat der Reichspräsident den Ablauf dieser Frist abzuwarten, sofern nicht Reichstag und Reichsrat das Gesetz für dringlich erklärt haben, in welchem Falle auch eine frühere Verkündigung zulässig ist.

5. Das im Reichsgesetzblatt verkündete Reichsgesetz tritt, sofern es nicht selbst einen anderen Anfangstermin seiner Verbindlichkeit bestimmt, mit dem vierzehnten Tage nach Ablauf desjenigen Tages in Kraft, an dem das betreffende Stück des Reichsgesetzblattes in der Reichshauptstadt ausgegeben worden ist (R.Verf. Art. 71).

6. Ein paar besondere Grundsätze gelten noch für das Zustandekommen verfassungsändernder Gesetze. Dieses ist a) erschwert durch das Erfordernis qualifizierter Mehrheitsbeschlüsse: Der Reichstag kann über Abänderung der Verfassung nur beschliessen, wenn zwei Drittel der gesetzlichen Mitgliederzahl anwesend sind und wenigstens zwei Drittel der Anwesenden zustimmen, und Beschlüsse des Reichsrats auf Abänderung der Verfassung bedürfen einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen. Ist eine Verfassungsänderung durch Volksbegehren beantragt und kommt es, weil der Reichstag den auf Volksinitiative eingebrachten Entwurf nicht unverändert angenommen hat, also die beabsichtigte Verfassungsänderung nicht will, über diese zum Volksentscheid, so ist zu ihrem Zustandekommen die Zustimmung der Mehrheit der Stimmberechtigten erforderlich (R.Verf. Art. 76 Abs. 1).

b) mehr als das anderer Gesetze beeinflusst vom Willen des Reichsrats. Der Reichspräsident hat, wenn der Reichstag entgegen dem Einspruch des Reichsrats eine Verfassungsänderung beschlossen hat, nicht das oben unter 3 b) gen. Wahlrecht, das Gesetz zu verkünden oder den Volksentscheid anzuordnen, sondern er muss diesen herbeiführen, wenn der Reichsrat ihn verlangt (R.Verf. Art. 76 Abs. 2).

### B. Der Weg der Gesetzgebung in den Ländern

ist insofern naturgemäss vereinfacht, als es in ihnen an einem dem Reichsrate entsprechenden Organe fehlt. Das Landesgesetz wird zustande gebracht lediglich durch den Landtag bezw. das Volk unter Mitwirkung des Ministeriums.

1. Das Recht der Initiative hat das Staatsministerium und jedes Mitglied des Landtags. Die Volksinitiative, die überall einer Quote der Stimmberechtigten eingeräumt ist, ist verschieden ausgestaltet. Bald ist das Begehren stets an das Ministerium zu richten (württemb. Verf. § 65), dem ein fertiger Gesetzesvorschlag vorgelegt werden muss (badische Verf. § 22 Abs. 2), oder nur Richtlinien für die Ausarbeitung eines solchen angegeben zu werden brauchen (württembg. Verf. § 65), bald ist es während der Tagung des Landtags bei diesem direkt einzubringen (badische Verf. a. a. O. bayerische Verf. § 10.)

2. Die Feststellung des Gesetzesinhalts erfolgt, wenn das Gesetz vom Staatsministerium oder aus der Mitte der Volksvertretung vorgeschlagen ist, durch Beschlussfassung des Landtags. Ist die Vorlage durch Volksbegehren veranlasst, so hat der Landtag entweder über sie zu beschliessen, und es kommt, wie im Reich, zu einer weiteren Volksabstimmung nur wenn er die Vorlage nicht unverändert annimmt (badische Verf. § 22 Abs. 3), oder der Landtag hat die Vorlage nur zu begutachten und sie dann in jedem Falle dem Volke zur Abstimmung zu unterbreiten (württemb. Verf. § 65 Abs. 2).

3. Die vom Landtage beschlossenen Gesetze können, abgesehen von bestimmten Ausnahmen (es sind regelmässig genannt Abgabengesetze und das Etatgesetz, vgl. badische Verf. § 23 Abs. 3, württemb. Verf. § 66 bayer. Verf. § 77), sofern sie nicht für dringlich erklärt sind, vor ihrer Ausfertigung und Verkündigung der Volksabstimmung unterworfen werden. Diese hat statt-

zufinden auf Beschluss des Staatsministeriums oder auf Verlangen einer bestimmten Quote der Stimmberechtigten. Um den Berechtigten die erforderlichen Entschliessungen und Anträge zu ermöglichen, darf die Ausfertigung nicht für dringlich erklärter Gesetze nicht vor Ablauf einer bestimmten Frist (2 oder 3 Monate) nach ihrer Annahme im Landtag erfolgen.

4. Die Ausfertigung und Verkündung der vom Landtage oder mittelst Volksabstimmung beschlossenen Gesetze hat durch das Staatsministerium zu erfolgen, diese in dem von der Verfassung bestimmten amtlichen Blatt (Gesetzblatt, Regierungsblatt). Das verfassungsgemäss verkündete Gesetz tritt, soweit es selbst nicht anderes bestimmt, in Kraft, mit dem in der Verfassung bestimmten Tage (z. B. in Baden am 14., in Württemberg am 7.) nach dem Tage, an welchem das Blatt, indem es amtlich verkündet ist, ausgegeben worden ist.

5. Zum Zustandekommen verfassungsändernder Gesetze werden regelmässig qualifizierte Mehrheitsbeschlüsse des Landtags wie auch der beim Volksentscheid Abstimmenden verlangt (badische Verf. §§ 48 Abs. 3, 24 Abs. 2; württemb. Verf. §§ 37 Abs. 2, 5 Abs. 3), wobei gleichzeitig noch für die Beschlussfähigkeit des Landtags die Anwesenheit einer grösseren Anzahl von Mitgliedern gefordert wird, als sie zur Gültigkeit anderer Beschlussfassungen gehört. Einzelne Verfassungen schreiben überdies für verfassungsändernde Beschlussfassungen des Landtags noch wiederholte Beratungen und Abstimmungen vor, zwischen denen ein bestimmter Zeitraum liegen muss (badische Verf. § 49 Abs. 1), oder bestimmen auch, dass alle verfassungsändernden Gesetze der Volksabstimmung unterliegen (das. § 23 Abs. 1).

V. Die formellen Gesetze unterliegen wie alles Recht einer richterlichen Kontrolle, die ausgeübt wird gelegentlich ihrer Anwendung im einzelnen Falle. Zweifellos hat der Richter jedes Gesetz anzuwenden, aber doch nur das wahre Gesetz, nicht auch das Scheingesetz; diesem hat er vielmehr die Anwendung zu versagen. Daraus folgt jedoch, dass der nur dem Gesetze unterstellte Richter, den niemand wie nur wieder das Gesetz anweisen kann, eine Norm als Gesetz anzusehen, die Befugnis haben muss zu prüfen, ob eine Norm, die sich als Gesetz ausgibt, auch wirklich ein Gesetz ist, d. h. unter Beteiligung der verfassungsmässig erforderlichen Organe und in den verfassungsmässig bestimmten Formen zustande gekommen ist. In der neueren staatsrechtlichen Literatur geht allerdings eine starke Strömung dahin, dem Richter nur die Prüfung der formellen Erfordernisse der Publikation, nicht aber auch die der vorangehenden Akte einzuräumen[7]); allein diese Ansicht beruht auf der hier nicht geteilten, weil für das deutsche Staatsrecht nicht als zutreffend bewiesenen Auffassung, als ob die Gesetzesausfertigung in unfehlbarer Weise das verfassungsmässige Zustandegekommensein des Gesetzes konstatiere. Nur da, wo das richterliche Prüfungsrecht durch positive Verfassungsbestimmungen in weiterem Umfange ausgeschlossen ist, wie dies in der preussischen und anderen durch die Revolution beseitigten norddeutschen Verfassungen der Fall war, ist es beschränkt auf die Formalien der Publikation. Über Pflicht des Richters die Gültigkeit der Landesgesetze im Verhältnis zu dem Reichsrechte zu prüfen, vgl. oben S. 243 a. E.; ihr gegenüber kommen etwaige landesgesetzliche Beschränkungen des richterlichen Prüfungsrechtes nicht in Betracht.

---

[7]) So Laband, a. a. O. S. 39 ff. u. ihm folgend Jellinek, Gesetz u. Verordnung S. 402 ff.; Zorn, a. a. O. S. 418; Anschütz, Enzykl. S. 157, 158, 166 u. a. Eingehende Literaturnachweisungen bei Meyer-Anschütz, St.R. S. 736 ff. in den Anmerkungen.

# c) Die Verordnungen.

Von Geh. Justizrat D. Dr. **Paul Schoen**,
o. Professor der Rechte an der Universität Göttingen.

**Literatur:**

Arndt, Das Verordnungsrecht des deutschen Reiches auf Grundlage des preussischen (1884); Derselbe, Das selbständige Verordnungsrecht (1902); Rosin, Polizeiverordnungsrecht in Preussen (2. Aufl. 1895); Gneist, Art. „Verordnungsrecht" in v. Holtzendorffs Rechtslexikon III 1059 ff.; Bornhak, Art. „Instruktion" und „Verordnung" in v. Stengels Wörterbuch des Verw.R. 1. Auflg. II S. 696; die oben S. 241 gen. Werke von Jellinek, Haenel (Stud. S. 62 ff.), Anschütz, v. Seydel (Komm. S. 138 ff.), sowie die daselbst gen. Lehrbücher des Staats- und Verw.R., und zwar Laband, a. a. O. S. 78 ff., 167 ff., 185 ff.; Meyer-Anschütz, a. a. O. S. 637 ff., 679 ff., 705 ff.; Haenel, a. a. O. 271.; Zorn, a. a. O. S. 401 ff., 481 ff.; Arndt, a. a. O. S. 199 ff.; Schulze, a. a. O. S. 1 ff.; v. Seydel, a. a. O. S. 306 f., 328 ff., 342 ff.; Loening, a. a. O. S. 228 ff., 240; O. Mayer, a. a. O. S. 84 ff. — Diese Literatur hat durchweg nur die Rechtsverhältnisse vor der Revolution im Auge, sie ist aber, soweit nicht positive Rechtsvorschriften in Frage stehen, von bleibender Bedeutung.

I. Der Begriff der Verordnung ergibt sich aus seiner Abgrenzung gegen die Begriffe Gesetz und Verfügung.

1. Was den Gegensatz von Verordnung und Gesetz anlangt, so ist zunächst zu beachten, dass, wie die herrschende Theorie für das moderne Staatsrecht einen doppelten Gesetzesbegriff unterscheidet (oben S. 241) auch das Wort Verordnung in zwiefachem, in formellem und materiellem Sinne gebraucht und dann von formeller und materieller Verordnung gesprochen wird. Unter Verordnung in formellem Sinne versteht man im Gegensatze zum Gesetze im formellen Sinne eine eine abstrakte Norm aufstellende staatliche Anordnung, die nicht im Wege der Gesetzgebung, d. h. durch Beschlussfassung der Volksvertretung oder des Volkes, zustande gekommen ist, sondern allein vom Träger der vollziehenden Gewalt oder von diesem untergeordneten Organen des Staates ausgeht. Als Verordnung im materiellen Sinne bezeichnet man im Gegensatze zum Gesetze im materiellen Sinne jede bestimmte Tatbestände allgemein (vgl. flgde S. unter Ziff. 2) ordnende Norm, die keine Rechtsvorschrift (s. oben S. 241) enthält, sondern sich im Rahmen der geltenden Rechtsordnung bewegt. Besondere Pflichten innerhalb der allgemeinen Rechtsordnung kann der Staat aber nur Personen auferlegen, die in einem besonderen Unterordnungsverhältnisse zu ihm stehen, und das sind in erster Linie die Beamten, sodann aber auch gewisse nicht beamtete Personenkategorieren, wie besonders die in militärischen Dienstverhältnissen stehenden Untertanen und Personen, die öffentliche Anstalten benutzen und damit in einen besonderen Machtkreis der öffentlichen Verwaltung treten. — Der Ausdruck formelle Verordnung zielt also lediglich auf eine bestimmte Form, ein bestimmtes Zustandekommen einer staatlichen Willenserklärung ab, während der Ausdruck materielle Verordnung allein den Inhalt einer staatlichen Willenserklärung charakterisiert. Eine notwendige Wechselbeziehung zwischen beiden Bezeichnungen besteht nicht. Eine staatliche Willenserklärung, die in formeller Hinsicht als Verordnung erscheint, braucht inhaltlich eine solche nicht zu sein; sie kann eine Rechtsnorm enthalten und ist dann materiell ein Gesetz, wie dieses z. B. bei allen Polizeiverordnungen der Fall ist. Auf dieser möglichen Inkongruenz zwischen Inhalt und Form beruht die Einteilung der formellen Verordnungen in Verwaltungsverordnungen und Rechtsverordnungen, die von praktischem Werte besonders für die Frage nach der Zuständigkeit der Staatsorgane zum Erlasse von Verordnungen ist. In der amtlichen, namentlich in der modernen Gesetzes-Sprache wird das Wort Verordnung gewöhnlich im formellen Sinne gebraucht, handelt es sich hier doch regelmässig entweder darum, dass die Regelung einer Angelegenheit auf den Verordnungsweg verwiesen wird, oder dass das formelle Zustandekommen einer Verordnung normiert oder nachgeprüft wird. Der materielle Verordnungsbegriff entbehrt darum aber nicht der praktischen Bedeutung: er grenzt das selbständige Verordnungsrecht der Regierung ab gegen die Sphäre der Gesetzgebung. Im folgenden ist das Wort Verordnung nur in formellem Sinne gebraucht.

2. Von der Verfügung, die gleich der Verordnung eine obrigkeitliche staatliche Willenserklärung ist, unterscheidet sich die Verordnung durch die Allgemeinheit ihres Inhaltes. Die Verordnung gibt eine allgemeine Regel für die Ordnung der in ihr angegebenen Tatbestände, sie enthält eine abstrakte Norm und schafft, wenn diese Norm in den Rechtsstand der Regierten eingreift (Rechtsverordnung), objektives Recht. Die Verfügung dagegen ordnet einen konkreten Einzelfall oder eine Summe einzelner Fälle nach Massgabe des bestehenden Rechtes. Sie ist ein Gebot, das sich an dem einzelnen Falle erschöpft, das der Realisierung einer objektiven Norm dient, aber nie eine neue objektive Norm schafft. In dieser Weise werden heute in der Literatur die Begriffe Verordnung und Verfügung fast allgemein bestimmt und gegeneinander abgegrenzt, dem amtlichen und besonders auch dem gesetzlichen Sprachgebrauche wird diese Begriffsbestimmung allerdings nicht immer gerecht. Er geht besonders vielfach dahin, Anordnungen der Zentral- und anderer höheren Behörden, die den Dienstbetrieb der ihnen unterstellten Organe regeln, trotz ihrer über den Einzelfall hinausgehenden Bedeutung gewöhnlich als Verfügungen (General-, Zirkularverfügungen) zu bezeichnen. In Anlehnung an den amtlichen Sprachgebrauch aber lassen sich die Ausdrücke Verordnung und Verfügung überhaupt nicht in allgemein gültiger Weise definieren, da er ein allzu verschiedener, unsicherer und schwankender ist, überdies noch eine Reihe anderer Namen für die Anordnungen der Exekutive hat (Reskripte, Erlasse, Entschliessungen), die unterschiedslos sowohl zur Bezeichnung von Verordnungen wie von Verfügungen in dem von uns festgestellten Sinne gebraucht werden.

3. Übrigens kommen Verordnungen und Verfügungen nicht nur als unmittelbare staatliche Willenserklärungen vor; auch die Anordnungen der öffentlichen Korporationen im Staate, insbesondere der Kommunalverbände, charakterisieren sich als Verordnungen oder Verfügungen.

II. Für die Frage, unter welcher Voraussetzung die Verwaltung zum Erlasse von Verordnungen befugt ist. d. h. ein subjektives Verordnungsrecht gegeben ist, kommt die Unterscheidung der (formellen) Verordnungen in Verwaltungsverordnungen und Rechtsverordnungen in Betracht.

1. Verwaltungsverordnungen, auch Reglements, Dienstanweisungen, Instruktionen, General- oder Zirkularverfügungen (s. oben unter 2) u. a. genannt, heissen diejenigen formellen Verordnungen, welche auch im materiellen Sinne Verordnungen sind (s. oben S. 248). Sie haben zu ihrem Gegenstande vorzüglich die Tätigkeit und die Organisation der Verwaltungsbehörden und die Benutzung der öffentlichen Anstalten (vgl. unten VIII zu 1, 2, 3). Die Befugnis der Organe der Verwaltung, solche Verordnungen zu erlassen, ergibt sich mit Notwendigkeit schon aus dem Zweck ihrer Bestellung. Ist es die Aufgabe der Verwaltung, für Ausführung und richtige Handhabung der Gesetze zu sorgen, so muss ihr auch die Befugnis zustehen, diese durch allgemeine Anweisungen der zuständigen Beamten und Behörden zu regeln, desgleichen muss sie befugt sein, die zur Ausführung der Gesetze erforderlichen Behörden zu organisieren, wo die Gesetze selbst dieses nicht getan haben, und die Benutzung der Anstalten zu normieren, die Objekt ihrer Tätigkeit sind. Das Recht, solche Verwaltungsverordnungen zu erlassen, braucht daher der Regierung (und ebenso der öffentlichen Korporation) nicht besonders beigelegt zu werden; es steht ihr auch da zu, wo es an einer ausdrücklichen gesetzlichen Ermächtigung fehlt. Anders verhält es sich mit den Rechtsverordnungen.

2. Rechtsverordnungen heissen diejenigen formellen Verordnungen, welche materiell Gesetze sind, d. h. einen Rechtssatz enthalten, der den Rechtsstand der Regierten normiert. Zum Erlasse dieser Verordnungen bedarf die Verwaltung stets ausdrücklicher gesetzlicher Ermächtigung. Denn, da die Setzung von Rechtsnormen nach dem Verfassungsrechte der Länder wie des Reiches prinzipiell im Wege der Gesetzgebung zu erfolgen hat, kann ein Verwaltungsorgan sie nur auf Grund gesetzlicher Delegation vornehmen[1]). Es gibt kein sog. selbständiges

[1]) So die heute herrschende Auffassung, die auf Grund eingehender allgemeiner, rechtsgeschichtlicher und -vergleichender Untersuchungen gewonnen und wissenschaftlich vertieft ist besonders von Jellinek, speziell für das Reichsstaatsrecht von Laband, Haenel und Seydel, speziell für Preussen von Anschütz für Bayern von Seydel, a. a. O. Gute Übersicht über den Stand der Literatur bei Meyer-Anschütz S. 653 Anm., 672 Anm. 6.

Verordnungsrecht der Organe der Exekutive, soweit es sich um Rechtsverordnungen handelt. Die erforderliche Ermächtigung kann erteilt sein in der Verfassung wie in einem einfachen Gesetze, auch in einer vorkonstitutionellen (sogar in einer gewohnheitsrechtlichen) Norm, die den Charakter eines materiellen Gesetzes hat.[2]) Das Bedürfnis zu solcher „Delegation der gesetzgebenden Gewalt" ist in allen konstitutionellen Staaten aus verschiedenen Gründen gegeben: die umständlich und schwerfällig arbeitenden gesetzgebenden Körperschaften können unmöglich alle Detailvorschriften beraten, die die Ein- und Ausführung vieler Gesetze erforderlich macht; sie können nicht in Aktion treten, um die so zahlreichen und verschiedenen lokalen Bedürfnisse nach rechtlichen Regelungen zu befriedigen; und sie können auch nicht immer so schnell funktionieren, wie das Staatswohl es unter Umständen erfordert. Aus diesen Momenten schon ergibt sich das Bedürfnis nach den allgemeinen Ermächtigungen, die am häufigsten in den Gesetzgebungen begegnen: den Ermächtigungen zu Ausführungsverordnungen, Polizeiverordnungen und Notverordnungen.

III. Hinsichtlich ihres Inhaltes sind alle Verordnungen dem formellen Gesetze untergeordnet, indem dieses ihren möglichen Inhalt entweder bestimmt oder doch negativ begrenzt. Überall, wo ein Verordnungsrecht auf gesetzlicher Delegation beruht, kann der Inhalt der zu erlassenden Verordnung durch das delegierende Gesetz spezieller oder allgemeiner bestimmt sein; alle Ermächtigungen zum Erlasse von Ausführungsverordnungen zu bestimmten Gesetzen konstituieren schon der Natur der Sache nach lediglich ein inhaltlich bestimmtes Verordnungsrecht. Wo es aber an einer solchen inhaltlichen Bestimmung des Verordnungsrechts fehlt, wie z. B. bei dem ohne besondere gesetzliche Grundlage bestehenden Verordnungsrechte oder dem Verordnungsrechte der unteren und mittleren Polizeibehörden in Preussen, findet dieses doch immer seine Schranke am formellen Gesetz. Aus der dem formellen Gesetze innewohnenden sog. formellen Gesetzeskraft (vgl. oben S. 241) folgt, dass alle Verordnungen sich innerhalb der von der formellen Gesetzgebung aufgestellten Normen zu halten haben. Nur wenn das formelle Gesetz selbst einer Verordnung ausdrücklich die Kraft beilegt, Gesetzesrecht zu brechen (Verordnungen mit Gesetzeskraft), wie dieses besonders bei den Notverordnungen der Fall ist, kann die Verordnung Gesetzesrecht beseitigen und abändern.

IV. Als Subjekt des staatlichen Verordnungsrechts erscheint überall der grundsätzliche Träger der exekutiven Gewalt, soweit nicht die Verfassung oder Gesetze anders vorschreiben. Die Reichsverfassung und auch die bis jetzt vorliegenden neuen Landesverfassungen enthalten über den Erlass von Rechtsverordnungen keine allgemeinen Bestimmungen; sie gehen offenbar von der Ansicht aus, dass das einzelne delegierende Gesetz auch das Organ bestimmen soll, welches die Verordnung zu erlassen hat. In den Ländern kämen als geeignete Organe besonders das Staatsministerium und die einzelnen Minister, im Reich der Reichspräsident, die Reichsregierung und die einzelnen Reichsminister in Betracht. Wird die Reichsregierung ermächtigt, so kann auch, wie es die Verfassung selbst bereits für bestimmte, den Post- und Eisenbahnverkehr betreffende Verordnungen (die im wesentlichen den Charakter von Rechtsverordnungen haben werden) in Art. 88 Abs. 3 und 91 getan hat, angeordnet werden, dass sie zum Erlass der Verordnung die Zustimmung des Reichsrats einzuholen hat. Auch die Länder oder bestimmte Landesbehörden können auf Grund reichsgesetzlicher Delegation als Träger des Reichsverordnungsrechts fungieren; die von ihnen auf Grund solcher Delegation erlassenen Verordnungen haben reichsrechtliche Kraft, d. h. sie brechen das Landesrecht.

Zu besonderen allgemeinen Bestimmungen über die Zuständigkeit zum Erlass von Verwaltungsverordnungen besteht nach dem oben unter II, 1 Gesagten überhaupt keine Veranlassung. Es versteht sich danach von selbst, dass in den Ländern das Staatsministerium und für ihre Ressorts die einzelnen Minister, im Reiche der Reichspräsident, die Reichsregierung und die einzelnen Reichsminister als die obersten Träger der Verwaltung zum Erlass von Verwaltungsverordnungen berufen sind. Nichtsdestoweniger finden sich in Landesverfassungen wie auch in der Reichsverfassung Bestimmungen über den Erlass von Verwaltungsverordnungen, die zur

[2]) Haenel, Studien II S. 64, 282. Jellinek, Gesetz u. Verordnung S. 373; Anschütz, Begriff S. 174.

Ausführung von Gesetzen erforderlich werden („Ausführungsverordnungen", vgl. unten S. 253) Er ist in den Landesverfassungen ausdrücklich den Ministern, in der Reichsverfassung der Reichsregierung übertragen, und zwar dieser mit der Massgabe, dass sie der Zustimmung des Reichsrats bedarf, wenn die Ausführung der Reichsgesetze den Landesbehörden zusteht, (R.Verf. Art. 77) indem in diesem Fall, wo Verordnungen des Reichs in das Verwaltungsleben der Länder eingreifen, die Sachkunde dieser zugezogen werden soll. Auch ist die Reichsregierung in Ausübung der Reichsaufsicht nicht nur ermächtigt den Reichsbehörden, sondern auch unmittelbar den zur Ausführung von Reichsgesetzen berufenen Landesbehörden Anweisungen zu erteilen (R.Verf. Art. 15 Abs. 2).

V. Rechtsverordnungen bedürfen, da sie verbindliche Kraft für die Untertanen erhalten sollen, einer Verkündigung in dem oben S. 245 angegebenen Sinne. Die Frage, wo diese stattzufinden hat, lässt sich nicht einheitlich beantworten, besonders auch nicht dahin, dass sie, da die Rechtsverordnungen materiell Gesetze sind, wie die der formellen Gesetze, also in der Gesetzsammlung zu geschehen habe. Dieses ist in mehreren Staaten für bestimmte Gruppen von Verordnungen allerdings gesetzlich vorgeschrieben, wie z. B. in Baden für die Verordnungen des Staatsministeriums (Verf. § 57 Abs. 2), allein gerade daraus, dass die einzelnen Gesetzgeber diesen Publikationsmodus für bestimmte Arten von Verordnungen vorschreiben, folgt, dass sie ihn nicht als den aus der Natur der Sache folgenden ansehen, und man wird annehmen müssen, dass, wo er (wie z. B. ganz allgemein in Bayern Verf.-Urk. § 75) oder ein anderer Publikationsmodus nicht gesetzlich vorgeschrieben ist, der zum Erlasse der Verordnung Berufene selbst den Publikationsmodus bestimmen könne. Dieser Grundsatz gilt besonders auch für das Reich, in dem die Reichsverfassung gar keine Vorschriften über die Publikation von Reichsverordnungen gibt.

Eine Verwaltungsverordnung braucht dagegen nicht formell an die Allgemeinheit verkündigt zu werden; sie wird für die Behörden und Beamten, die sie angeht, verbindlich, sobald sie ihnen in irgend einer Weise, durch besondere Zufertigung oder durch den Abdruck in von der verordnenden Stelle bestimmten Blättern, die sie zu halten verpflichtet sind, amtlich bekannt gegeben ist. Natürlich ist eine allgemeine Bekanntgabe von Verwaltungsverordnungen darum nicht unzulässig. Sie findet in der Praxis sogar regelmässig statt, wenn die Verordnungen für weitere Kreise ein Interesse haben, wie z. B. die gesetzauslegenden Anweisungen der Zentralbehörden und die Anstaltsordnungen. Auch kann selbstverständlich bei Verwaltungsverordnungen ebenso wie bei Rechtsverordnungen eine Publikation im oben angegebenen Sinne stattfinden oder gar vorgeschrieben sein (bayer. Verf. § 75). Es werden jedoch reine Verwaltungsverordnungen, selbst wenn gesetzlich ihre Publikation durch das Gesetzblatt vorgeschrieben ist, für Behörden und Beamte, an die sie sich richten, infolge ihrer dienstlichen Gehorsamspflicht stets auch ohne diese Publikation verbindlich, sobald sie ihnen nur im Dienstwege bekannt gegeben sind; vgl. unten unter VIII, 1.

VI. Die Verordnungen sind mehrfachen Kontrollen unterworfen. Zunächst kann die höhere Verwaltungsbehörde alle Verordnungen der ihr untergeordneten auf ihre Recht- wie ihre Zweckmässigkeit prüfen und, soweit sie nicht gesetzlich in dieser Aufsichtsbefugnis beschränkt ist, für rechts- oder zweckwidrig befundene Verordnungen der ihr unterstellten Behörde aufheben. Sodann unterliegen alle zur richterlichen Kognition gelangenden Verordnungen der richterlichen Nachprüfung hinsichtlich ihrer materiellen wie formellen Gesetzmässigkeit. Stellt sich heraus, dass diese nach der einen oder anderen Richtung nicht vorhanden ist, so hat der Richter der Verordnung die Anwendung im vorliegenden Falle zu versagen; der formelle Fortbestand der bemängelten Verordnung wird durch solche richterliche Feststellung ihrer Gesetzwidrigkeit jedoch nicht berührt.

VII. Jede Verordnung kann abgeändert oder aufgehoben werden a) durch ein formelles Gesetz, b) soweit nicht etwas anderes bestimmt, z. B. im delegierenden Gesetze angeordnet ist, dass die einmal erlassene Verordnung nur im Wege der Gesetzgebung abgeändert werden darf, durch eine neue Verordnung dessen, der die erste erlassen hat, c) durch die der verordnenden Stelle vorgesetzte Behörde.

VIII. Nach Entwicklung dieser allgemeinen Grundsätze über die Verordnungen ist für die wichtigsten Arten derselben im Einzelnen noch folgendes zu bemerken:

1. Dienstanweisungen, Instruktionen oder Reglements, d. h. Anweisungen über den formellen Dienstbetrieb wie über die Anwendung und Auslegung der Gesetze kann jede Verwaltungsstelle ohne besondere Ermächtigung an die ihr untergeordneten Verwaltungsbehörden und Beamten erlassen. Dieses Recht sowie die Pflicht der angewiesenen Stellen, solchen Anweisungen nachzuhandeln, folgt aus der Über- und Unterordnung der Verwaltungsorgane; die Beobachtung solcher Anweisungen ist Prästierung des dienstlichen Gehorsams, ihre Nichtbefolgung kann disziplinarisch geahndet werden. Für die Untertanen gelangen diese Anweisungen nur mittelbar zur Wirksamkeit, indem die Verwaltungsbehörden sich bei ihrer Tätigkeit nach ihnen richten. Die Gerichte sind an die in solchen Anweisungen enthaltenen Gesetzesauslegungen nie gebunden, da sie zur selbständigen Auslegung der Gesetze berechtigt und verpflichtet sind. Über die Zuständigkeit zum Erlass von Dienstanweisungen im Reich und in den Ländern vgl. oben S. 250 unter IV.

2. Organisationsverordnungen sind Verordnungen, welche die Errichtung von Behörden, deren Zusammensetzung und innere Gestaltung wie auch deren Kompetenzen im Verhältnisse zueinander und zu den Untertanen zum Gegenstande haben. Die Frage, ob und wieweit überhaupt Behörden im Wege der Verordnung geschaffen und organisiert werden können, ist nach den oben S. 249 unter II erörterten Grundsätzen, dahin zu beantworten, dass dieses ohne besondere gesetzliche Ermächtigung nur zulässig ist, wenn die anzuordnende Einrichtung keine über den Rahmen des Verwaltungsapparates hinausgehende Wirkung haben soll[3]). Handelt es sich also um organisatorische Anordnungen, die nicht lediglich Interna des Verwaltungsbetriebes betreffen, vielmehr auch in die Rechtsverhältnisse der Regierten eingreifen, indem sie Rechte und Pflichten dieser zur Entstehung bringen, wie dieses stets bei der Errichtung neuer Arten von Behörden der Fall ist, die Herrschaftsrechte gegenüber den Untertanen ausüben, oder denen gegenüber die Untertanen einen Rechtsanspruch auf bestimmte formelle Erledigung ihrer Angelegenheiten haben sollen, so können solche nur im Wege der Gesetzgebung getroffen werden, sofern nicht auf diesem eine Delegation erteilt ist. Ausserdem kann selbstverständlich wegen der Wirkung des formellen Gesetzes keine auf einem solchen beruhende organisatorische Einrichtung, auch wenn sie nur interne Bedeutung hat, auf dem Wege der Verordnung abgeändert werden, wie dieser auch dort schlechthin ausgeschlossen ist, wo die Organisation bestimmter Behörden[4]) oder deren Veränderung[5]) ausdrücklich der formellen Gesetzgebung vorbehalten ist. Eine mittelbare Schranke des organisatorischen Verordnungsrechtes endlich bildet das Budgetrecht der Volksvertretung, indem organisatorische Einrichtungen, die dem Staate Kosten verursachen, nur getroffen werden können, wenn die erforderlichen Ausgaben in dem Etat oder einem andern Gesetze bewilligt sind. Zur Inkraftsetzung der organisatorischen Verordnungen, welche lediglich Interna des Verwaltungsbetriebes regeln, genügt wie bei allen Dienstanweisungen die Mitteilung an die beteiligten Stellen im Verwaltungswege; soweit organisatorische Verordnungen dagegen in die Rechtslage der Untertanen eingreifen, bedürfen sie als Rechtsverordnungen einer Verkündung; s. oben S. 251 unter V.

3. Den Organisationsverordnungen verwandt sind die Anstaltsordnungen, auch Regulative, Reglements, Hausordnungen, Statuten genannt, die die innere Verwaltung der öffentlichen (Staats- und Kommunal-)Anstalten (wie Post, Staatseisenbahnen, Schulen, Museen, Bibliotheken, Krankenhäuser, Sparkassen, Schlachthäuser u. a.) wie deren Benutzung durch das Publikum regeln. Der Erlass solcher Anstaltsordnungen steht den der betreffenden Anstalt vorgesetzten Behörden zu. Die Anstaltsordnung ist inhaltlich einmal Dienstanweisung für das Anstaltspersonal und bindet dieses aus seiner Dienststellung heraus. Sie ist aber nicht nur Dienstanweisung. Sie richtet sich auch an die Benutzenden. Allein auch soweit sie das Verhalten und Ansprüche dieser normiert, ist sie, solange sie sich auf dem Boden des geltenden Rechtes bewegt, Verwaltungsverordnung. Sie greift nicht gebietend in die Rechtslage der Regierten ein, setzt vielmehr nur im

[3]) Wie Büros, technische Institute, Beiräte der Behörden z. B. Volkswirtschaftsrat, Eisenbahnräte.

[4]) Wie die der Gerichte in Preussen schon durch die Verf.Urk. von 1850 Art. 89. Heute sind die Grundlagen der Gerichtsorganisation für das ganze Reich durch das Ger.Verf.Ges. 27. Jan. 1877 reichsgesetzlich normiert.

[5]) Vgl. z. B. Preuss. Ausf.Ges. z. Ger.Verfass.Ges. 24. April 1878 § 21: „Die Sitze und Bezirke der Amtsgerichte werden durch Königliche Verordnung bestimmt. Dieselben können nach dem 1. Okt. 1882 nur durch Gesetz verändert werden.

Rahmen der geltenden dispositiven Normen die Bedingungen fest, unter denen Interessenten zur Anstaltsbenutzung zugelassen werden sollen. Diese Festsetzungen sind aber da, wo kein Zwang zur Benutzung der Anstalt besteht, für die Benutzer verbindlich, weil sie sich ihnen mit Inanspruchnahme der Anstalt freiwillig unterworfen haben; wo aber ein Zwang besteht (Schulzwang, Postzwang, Schlachthauszwang), der nur durch Gesetz eingeführt werden kann, da zwingt die gesetzliche Norm, die zur Benutzung zwingt, zugleich zur Unterwerfung unter die Anstaltsordnung. Soll in einer Anstaltsordnung der Boden des gemeinen Rechtes verlassen, z. B. die nach diesem bestehende Haftung der Anstalt ganz oder teilweise ausgeschlossen werden, so bedarf es dazu gesetzlicher Ermächtigung.[6]) Die regulären Anstaltsordnungen, welche keine neuen Rechtssätze enthalten, bedürfen als Verwaltungsverordnungen keiner Verkündung im oben S. 245 angegebenen Sinne, jedoch ist jedem Interessenten die Möglichkeit zu geben, von ihrem Inhalte, wenigstens soweit er Rechte und Pflichten der Benutzer betrifft, Kenntnis zu nehmen, da sie jeden ergreifen, der die Anstalt in Anspruch nimmt. Sie werden daher regelmässig von vornherein durch Anschläge in der Anstalt, Veröffentlichungen in Zeitungen, Mitteilung beim Eintritt in die Anstalt und auf andere geeignete Weise den interessierten Kreisen bekanntgegeben.

4. Ausführungs- oder Vollzugsverordnungen sind Verordnungen, welche der Durchführung eines Gesetzes dienen. Sie sind immer unselbständige Verordnungen in dem Sinne, dass sie an ein bestimmtes Gesetz anschliessen und auch in ihrer Existenz von dem Fortbestande dieses Gesetzes abhängig sind. Inhaltlich können sie Anordnungen treffen, welche die Handhabung des Gesetzes durch die Behörden regeln, oder organisatorische Vorschriften oder auch Normen aufstellen, die sich an die Regierten richten und deren durch das auszuführende Gesetz gefordertes Verhalten näher bestimmen. Sie können also materiell Verwaltungsverordnungen oder Rechtsverordnungen sein, wie auch beiden Verordnungsgruppen gleichzeitig angehören. Je nachdem sie in die eine oder andere Gruppe fallen, kommen für ihren Erlass die vorschiedenen oben S. 249 unter II entwickelten Grundsätze zur Anwendung. Was aber weiter die Frage anlangt, welche Grenze sachlich der Rechtssetzung in Ausführungsverordnungen gezogen ist, so ist diese dahin zu beantworten, dass in einer auf Grund gesetzlicher Ermächtigung erlassenen Ausführungsverordnung alle zur Durchführung des auszuführenden Gesetzes erforderlichen Rechtssätze aufgestellt werden können. In der Ausführungsverordnung können nicht nur die im Gesetze in allgemeinerer Fassung gegebenen Rechtsnormen ins Detail ausgeführt wiederholt, sondern auch neue, die gesetzlichen ergänzende Rechtsnormen aufgestellt werden, welche den Vollzug des Gesetzes im Sinne des Gesetzgebers sicherstellen.[7]) Die Ausführungsverordnung hat aber lediglich die Bestimmung, der Vollziehung des betreffenden Gesetzes zu dienen, daher darf sie nichts bestimmen, was nicht innerhalb ‚des Zweckes liegt, den der Gesetzgeber mit diesem Gesetze verfolgt, sie muss jedoch anderseits, wenn sie ihre Aufgabe wirklich erfüllen soll, alles bestimmen dürfen, was die Realisierung des gesetzgeberischen Willens fördert und sichert, also auch Pflichten den Regierten auferlegen könne, die in dem Gesetze nicht vorgesehen, aber doch im Interesse der gesicherten Durchführung des Gesetzes geboten sind. Ob und inwieweit eine Verkündigung der Ausführungsverordnung erforderlich ist, richtet sich nach ihrem Inhalt; vgl. oben S. 251 unter V.

[6]) Eine solche gibt z. B. das Reichspostgesetz v. 28. Oktober 1871 § 50, auf Grund dessen dann die vom Reichskanzler erlassene Postordnung (Die Anstaltsordnung für die Post) u. a. in § 18 XX von den allgemeinen Grundsätzen über die Schadensersatzleistung abweichende Normen über die Haftung der Postverwaltung für Postauftragssendungen aufgestellt hat, oder in § 33 II den bürgerlich-rechtlichen Herausgabeanspruch beschränkt hat. Die weitverbreitete Meinung, als ob auch solche das geltende Recht abändernde Normen mit die Benutzer verbindender Wirkung ohne besondere gesetzliche Ermächtigung in die Anstaltsordnungen aufgenommen werden könnten, da es sich einfach um Formulierung der Vertragsbedingungen handele, ist falsch, weil die Benutzung öffentlicher Anstalten gar nicht auf Grund von Verträgen erfolgt. Darüber besonders O. Mayer, a. a. O. II S. 469, 484 ff., 510[27]).

[7]) Ebenso Laband, St.R. II S. 81; Rosin, a. a. O. S. 35; Anschütz, Enzykl. S. 165 u. a.; anders dagegen besonders Loening, Verw.R. S. 228 ff. und Jellinek, a. a. O. S. 379, die von den Ausführungsverordnungen noch die Ergänzungsverordnungen unterscheiden, für diese stets Delegation durch ein spezielles Gesetz verlangen, den auf Grund der allgemeinen Ermächtigungen der Verfassungen erlassenen Ausführungsverordnungen dagegen grundsätzlich die Kraft, neue Rechtssätze zu erzeugen, absprechen.

5. Polizeiverordnungen oder Polizeistrafverordnungen, in manchen Einzelstaaten auch „polizeiliche Vorschriften" genannt,[8]) sind Verordnungen, in denen im polizeilichen Interesse die Untertanen zu Handlungen oder Unterlassungen unter Strafandrohung verpflichtet werden. Alle Polizeiverordnungen sind Rechtsverordnungen und dürfen daher nur auf Grund gesetzlicher Ermächtigung erlassen werden. Fast alle Länder wie auch das Reich haben solche Ermächtigungen erteilt, und zwar dieses sowohl an seine eigenen Organe wie an Polizeibehörden der Länder; welche letzteren auf Grund solcher Delegation polizeiliche Normen setzen, die materiell Reichsrecht sind (vgl. oben S. 250 Ziff. IV). Inhaltlich weichen diese Ermächtigungen vielfach voneinander ab, besonders folgende Unterschiede treten hervor a) die Ermächtigung ist eine allgemeine oder spezielle, je nachdem sie die Polizeibehörde ganz allgemein, d. h. soweit ihre polizeiliche Zuständigkeit reicht, oder nur für bestimmte im Gesetze ausdrücklich bezeichnete Einzelmaterien zum Erlasse von Strafverordnungen ermächtigt; b) die Ermächtigung legt weiter der Polizeibehörde entweder die Befugnis bei, sowohl die polizeilich strafbaren Tatbestände zu fixieren wie auch innerhalb gesetzlich festgelegter Grenzen die Strafen anzudrohen, oder nur das Recht die Tatbestände zu formulieren, die einer durch Gesetz bereits festgesetzten Strafe unterstellt werden sollen. Die Gesetzgebungen der deutschen Länder haben sich meist prinzipiell für eine dieser Delegationsarten entschieden und die andere nur ausnahmsweise angewandt. In den Ländern Bayern, Württemberg und Baden, die umfassende Kodifikationen des Polizeistrafrechts in ihren Polizeistrafgesetzbüchern besitzen, sind den Polizeibehörden nur spezielle Ermächtigungen erteilt, und auch diese gehen nur auf genauere Bestimmung des gesetzlich im allgemeinen fixierten Tatbestandes, nicht auch auf die Straffestsetzung, die im Gesetze selbst enthalten ist. Nur für Fälle dringender Gefahr sind in Bayern dem Chef der Exekutive, in Baden den höheren Verwaltungsbehörden allgemeine, und dann auch auf die Straffestsetzung sich erstreckende Delegationen erteilt (Bayr. Pol.Str.G.B. Art. 9, Bad. Pol.Str.G.B. § 29). In Preussen, Sachsen, Hessen, und den meisten andern norddeutschen Ländern dagegen sind die Polizeibehörden grundsätzlich ermächtigt, im sachlichen Gesamtumfange ihres polizeilichen Wirkungskreises Polizeiverordnungen zu erlassen, wie auch die Strafen innerhalb der gesetzlich gezogenen Grenzen festzusetzen. Spezielle Delegationen bilden hier vereinzelte Ausnahmen (vgl. unten S. 255). Das Reichsrecht hat regelmässig (z. B. in der Gewerbeordnung §§ 120 e, 147[4] und im Strafgesetzbuch § 145) nur spezielle Ermächtigungen und auch nur die Befugnis, den Tatbestand zu formulieren, erteilt; nur die Reichskonsuln hat es[9]) allgemein ermächtigt, innerhalb ihres polizeilichen Wirkungskreises Polizeiverordnungen, und zwar auch mit der Befugnis selbständiger Straffestsetzung zu erlassen — überhaupt nicht um selbständige reichsrechtliche Delegationen, sondern um Verweisung auf landesgesetzliche Delegationen handelt es sich richtiger Ansicht nach bei den sogenannten Blankettstrafgesetzen.

Selbstverständlich findet alles Polizeiverordnungsrecht seine Grenze am polizeilichen Interesse, das stets nur auf die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung und die Abwehr der der Allgemeinheit und den einzelnen drohenden Gefahren gerichtet ist. Daher können auch Polizeibehörden, die ganz allgemein zum Erlasse von Polizeiverordnungen ermächtigt sind, von ihrem Verordnungsrechte nur da Gebrauch machen, wo es sich um den Schutz gerade dieser Interessen handelt; und nicht auch — sofern ihnen eine solche Befugnis nicht etwa, wie in Preussen durch das Gesetz gegen Verunstaltung landschaftlich hervorragender Gegenden 2. Juni 1902, ausdrücklich beigelegt ist — um die Durchsetzung anderer, etwa pflegl icher oder finanzieller Verwaltungsinteressen zu sichern. Eine weitere Grenze, die dem möglichen Inhalte aller Polizeiverordnungen gezogen ist, ergibt sich daraus, dass ihre Rechtsvorschriften lediglich auf Grund der gesetzlichen Ermächtigung verbindlich sind. Die Polizeiverordnung darf daher keine Bestimmungen enthalten, die über diese Ermächtigung hinausgehen, insbesondere, soweit die Ermächtigung nicht etwas anderes gestattet, keine Normen, die mit übergeordneten Rechtsvorschriften, wie es vor allem die Gesetze und die Polizeiverordnungen

[8]) So in Bayern alle Polizeiverordnungen, in Baden die der Bezirksverwaltungs- und Ortspolizeibehörden.
[9]) Reichsgesetz über die Konsulargerichtsbarkeit 7. April 1900 § 51.

höherer Polizeibehörden sind, in Widerspruch stehen. Um die Innehaltung dieser Grenze zu sichern, sind die niederen Polizeibehörden gesetzlich verpflichtet, ihre Verordnungen alsbald der höheren Polizeibehörde zur Kenntnisnahme vorzulegen, die die Verordnungen eventuell ausser Kraft setzen kann (vgl. oben S. 251 Ziff. VII, c); oder es ist sogar das Inkrafttreten der Polizeiverordnung der niederen Behörde davon abhängig gemacht, dass die höhere die Verordnung bestätigt, oder doch binnen bestimmter Zeit keinen Widerspruch gegen sie erhebt. Endlich findet das Polizeiverordnungsrecht der Landesbehörden noch eine allgemeine Grenze an dem Reichsrechte, indem ihm durch dieses d. h. durch Reichsgesetze oder Reichsverordnungen bereits mit Strafe bedrohte Handlungen und Unterlassungen entrückt sind (Einf.G. z. Str.G.B. § 2), und weiter auch das Reichsrecht die Arten und das Maximum der in Polizeiverordnungen anzudrohenden Strafen bestimmt hat (das. § 5).

Was die zum Erlasse von Polizeiverordnungen ermächtigten Behörden anlangt, so sind in den Ländern gewöhnlich alle mit der Polizeiverwaltung betrauten Behörden auch zum Erlasse von Polizeiverordnungen innerhalb ihres Amtsbezirkes ermächtigt. Allerdings nicht überall in gleicher Weise. Während in den süddeutschen Ländern die Minister gegenständlich in demselben Umfange ermächtigt sind, Polizeiverordnungen zu erlassen, wie die mittleren und unteren Polizeibehörden, stehen die Gesetzgebungen Preussens und einiger kleiner norddeutscher Länder (z. B. Braunschweig) auf dem Standpunkte, dass die von den Zentralbehörden zu erlassenden Strafvorschriften in der Regel auf dem Wege der Gesetzgebung gegeben werden sollen, und haben daher den Ministern — unter Verlassung des sonst von ihnen anerkannten Grundsatzes der allgemeinen Ermächtigung — nur wenige spezielle Delegationen erteilt. In manchen Ländern (Preussen, Hessen, Württemberg, Baden u. a.) sind ausser den Polizeibehörden auch Organe der Selbstverwaltung an der Ausübung des Polizeiverordnungsrechtes beteiligt, indem jene nur mit Zustimmung oder doch nur nach Vernehmung gewisser Selbstverwaltungskollegien ihre Strafverordnungen erlassen dürfen. Das Reich hat in seinen zahlreichen Delegationen die verschiedensten oberen und obersten Reichsorgane, bald auch die Länder schlechthin oder bestimmte Landesbehörden ermächtigt.

Alle Polizeiverordnungen bedürfen als Rechtsverordnungen der Verkündigung. Diese ist gewöhnlich gesetzlich dahin geordnet, dass für die Polizeiverordnungen der höheren Polizeibehörden die Bekanntmachung im Gesetzblatte oder im Regierungs- bezw. Kreisamtsblatte vorgeschrieben ist, während die Regelung der Publikation der Polizeiverordnungen der niederen Polizeiorgane den Aufsichtsbehörden dieser überlassen ist, die auch eine Bekanntmachung in bestimmten Organen der Tagespresse vorschreiben können.

6. Notverordnungen sind Verordnungen mit Gesetzeskraft (oben S. 250 III; auch gesetzvertretende Verordnungen oder, irreführend, „Notgesetze“ [badische Verf. § 56 Abs. 2] genannt), die auf Grund verfassungsmässiger Ermächtigung von der obersten exekutiven Instanz erlassen werden können in Fällen, in denen das Staatsinteresse schleunigst einen Akt der Legislative fordert, dieser sich jedoch nicht so schnell, wie es nötig ist, herbeiführen lässt. In den meisten deutschen Ländern ist die Befugnis zum Erlass solcher Verordnungen in der Verfassung dem Staatsministerium beigelegt, während die Reichsverfassung die Institution der Notverordnung nicht kennt. Materielle Voraussetzung für den Erlass einer Notverordnung ist, dass sie durch die Umstände dringend geboten ist; ein Erfordernis, dessen Vorhandensein allerdings der Verordnungsberechtigte allein nach freiem Ermessen zu beurteilen hat; formelle Voraussetzung, dass der Landtag nicht versammelt ist, indem die Verfassungen davon ausgehen, dass andernfalls sich ja der Weg der Gesetzgebung ohne weiteres beschreiten lässt. Inhaltlich sind die Notverordnungen gewöhnlich dahin beschränkt, dass sie keine Bestimmungen enthalten dürfen, die der Verfassung zuwiderlaufen (vgl. württemb. Verf. § 67; anders badische Verf. 56: sie können auch anordnen die „vorübergehende Aufhebung verfassungsmässiger Rechte“). Sie sind stets — auch wenn sie, was möglich ist, keine Rechtssätze enthalten, also materiell Verwaltungsverordnungen sind — wie formelle Gesetze zu publizieren und dem Landtage bei seinem nächsten Zusammentritt zur Genehmigung vorzulegen. Erteilt dieser die Genehmigung, so bleibt die Verordnung als vollwertiges Gesetz in Kraft. Verweigert er sie, so tritt die Verordnung, sofern die Verfassung nicht aus-

drücklich anderes bestimmt (etwa, dass die Regierung sie aufzuheben hat), ohne weiteres ausser Kraft, da sie unter der Voraussetzung der Zustimmung des Landtages erlassen ist. Allerdings muss die Regierung die Ablehnung der Zustimmung alsbald bekannt machen, damit die Unwirksamkeit der Verordnung allgemein bekannt werde. Der Wegfall der Verordnung wirkt nur für die Zukunft, nicht für die Vergangenheit; deshalb bestehen die unter ihrer Herrschaft entstandenen Rechtsverhältnisse fort und sind nach ihr zu beurteilen. Durch die Notverordnung aufgehobene Gesetze treten mit ihrem Wegfall von selbst wieder in Kraft.

---

# 19. Abschnitt.

# Staatsverwaltung im Einheitsstaat.

Von Dr. **Friedrich Giese,**
o. Professor der Rechte an der Universität Frankfurt a. M.

**Literatur:**

Otto Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht², 2 Bde. 1914, 1917. — Hatschek, Institutionen des deutschen und preussischen Verwaltungsrechts 1919. — Fleiner, Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts⁴, 1919. — v. Meier, Das Verwaltungsrecht in v. Holtzendorff-Kohlers Enzyklopädie der Rechtswissenschaft⁸, 2, 637 ff. — Schoen, Deutsches Verwaltungsrecht, daselbst⁷, 4, 193 ff. — Kaufmann, Verwaltung, Verwaltungsrecht in v. Stengel-Fleischmanns Wörterbuch des Staats- und Verwaltungsrechts², 3, 688 ff. — Spiegel, Die Verwaltungsrechtswissenschaft 1909.

## A. Verwaltung und Verwaltungsrecht.

I. „Verwaltung" ist ein bekannter und geläufiger, aber inhaltlich schwer bestimmbarer Rechtsbegriff. Sobald irgend eine Geschäftsbesorgung einer Person nach der Art des Geschäfts oder der Besorgung rechtlich erfassbar ist, wird das Verwalten im Sinne des natürlichen Sprachgebrauchs zu einem Verwalten im Rechtssinne. Doch der Jurist grenzt den Verwaltungsbegriff herkömmlich viel enger ab. Er schaltet die privatrechtlich erhebliche Geschäftsbesorgung privater Personen (z. B. Betriebsleitung, Vermögensverwaltung) ganz aus und begreift unter Verwaltung nur die privat- oder öffentlichrechtliche Geschäftsbesorgung öffentlicher Verbände, also des Staates und anderer öffentlichrechtlicher Körperschaften (z. B. Finanzverwaltung, Polizei). Was immer der Staat oder sonst ein öffentlicher Verband zur Förderung seines Daseinszwecks unternimmt, ist „Verwaltung" i. w. S., d. h. Verwaltung im Gegensatz zur Verfassung. In der Verfassung betrachten wir den Bau der öffentlichen Gemeinwesen, in der Verwaltung deren Funktionen. Weiterhin gliedert aber die Rechtslehre im Anschluss an die berühmte Dreigewaltentheorie diese Verwaltung i. w. S. wieder in Gesetzgebung, Justiz und Verwaltung i. e. S. Nur letztere „Verwaltung" i. e. S., d. h. im Gegensatz zur Gesetzgebung und zur Rechtspflege, ist ein brauchbarer Rechtsbegriff und die Grundlage des „Verwaltungsrechtes".

II. Gesetzgebung und Verwaltung. Die Gesetzgebung — mag sie im Wege unmittelbarer staatlicher Satzung (Gesetzgebung i. e. S.) oder mittelbar-staatlicher Satzung (Autonomie) erfolgen — ist als oberste und wichtigste staatliche Funktion sowohl der Justiz als auch der Verwaltung übergeordnet. Die frühere Vorstellung, der Verwaltungsbeamte werde durch die einzelne Norm des Gesetzes nicht ebenso intensiv gebunden wie der Richter, sondern geniesse im Vergleich mit diesem eine grössere Bewegungsfreiheit bei der Anwendung der konkreten Gesetzesvorschrift, beruht auf einem heute allgemein erkannten Irrtum. Mit Absicht gewährt der Gesetzgeber bei der Aufstellung der Normen dem Verwaltungsbeamten einen viel weiteren Spielraum als dem Richter und zwar teils so, dass der Verwaltungsbeamte bei der Anwendung des Rechtes in

erheblicherem Ausmasse das „freie Ermessen" walten lassen darf, teils so, dass der Verwaltungsbeamte vielfach eine ganz freie, überhaupt nicht durch Rechtsnormen gebundene Tätigkeit entfalten kann, während dem Richter viel engere Maschen gezogen sind und sein Beruf ein gesetzesfreies Handeln überhaupt nicht kennt. Wenn aber — und soweit — eine Norm des geltenden Rechtes für die Verwaltung verbindlich ist, ist der Grad der Bindung des Verwaltungsbeamten an diese Norm keineswegs ein geringerer als beim Richter. Der Unterschied zwischen Gesetzgebung und Verwaltung ergibt sich formell daraus, dass für die Ausübung beider Staatsfunktionen besondere Stellen im Staate eingerichtet sind. Die Gesetzgebung ruht bei den gesetzgebenden Organen, die Verwaltung ist die Aufgabe der Verwaltungsbehörden. Jedes Handeln der legislativen Faktoren ist formelle Gesetzgebung, jedes Handeln der Verwaltungsbehörden formelle Verwaltung. Materiell dagegen lässt sich kein grundsätzliches, unbedingt massgebliches Unterscheidungsmerkmal zwischen Gesetz und Verwaltung finden. Die positive Rechtsgestaltung gestattet uns nur, bei jeder dieser beiden Staatsfunktionen einen Hauptwirksamkeitsbereich festzustellen, der für die Gesetzgebungsorgane in dem Erlass von Rechtsnormen, für die Verwaltungsbehörden in der Anwendung dieser Rechtsnormen (Vollziehung) besteht. Diese Erscheinung kann aber unmöglich zu einem festen Rechtsgrundsatz erhoben werden. Es widerspricht der tatsächlichen Rechtslage, dass die Gesetzgebungsorgane nur Rechtsnormen zu erzeugen hätten; es gibt Fälle, in denen sie Recht anzuwenden d. h. zu vollziehen haben, wie z. B. bei der Festsetzung des Haushaltsplanes; ja es bestehen sogar Fälle, in denen nicht einmal Rechtsanwendung in Frage steht, wie z. B. bei der Kriegserklärung. Erst recht widerspricht der Wirklichkeit die Annahme, dass die Verwaltungsorgane sich auf die Rechtsanwendung zu beschränken hätten; das geltende Recht kennt eine Rechtsbildung durch Verwaltungsorgane (kraft Delegation und kraft Autonomie), vor allem aber jenen grossen Bereich der öffentlichen Pflege, d. h. einer freien, durch das Recht weder besonders begründeten noch besonders beschränkten Tätigkeit der Verwaltung. Wir müssen daher auf eine prinzipielle inhaltliche Grenzziehung zwischen Gesetzgebung und Verwaltung verzichten.

III. Verwaltung und Justiz. In ihrem Verhältnis zur Gesetzgebung stehen Verwaltung und Justiz einander gleich. In ihrem Verhältnis zueinander unterscheiden sie sich erheblich. Doch lässt sich auch hier der rechtliche Gegensatz nur formell, nicht materiell konstruieren. Im Staate bestehen nebeneinander die Verwaltungs- und die Justizbehörden. Die Tätigkeit jener ist die Verwaltung im formellen Sinne, die Tätigkeit dieser die Justiz im formellen Sinne. In materieller Beziehung dagegen kann man lediglich feststellen, dass jeder Funktion zwar ein hauptsächlicher Wirkungsbereich, aber nicht als ausschliessliche Domäne, vom positiven Rechte zubeschieden worden ist. Das Kerngebiet der Justizbehörden ist die Rechtspflege, die Erhaltung und Wiederherstellung der Rechtsordnung, die Verwirklichung des Rechtes als Selbstzweck, das Kerngebiet der Verwaltungsbehörden ist, abgesehen von den erwähnten gesetzesfreien Funktionen der öffentlichen Pflege, die Vollziehung, d. h. die Förderung des allgemeinen Besten als Selbstzweck unter Beobachtung der Gesetze als Mittel zu jenem Zweck. So die Regel. Es gibt aber Ausnahmefälle, in denen die Justizbehörden dazu berufen sind, eine vollziehende Tätigkeit im verwaltungsrechtlichen Sinne zu entfalten, so nicht nur bei der sog. Justizverwaltung (z. B. Dienstaufsicht, Geschäftsverteilung, Kassengeschäfte), sondern vor allem auf den verschiedenen Gebieten der sog. freiwilligen Gerichtsbarkeit (z. B. Vormundschafts-, Nachlass-, Register- und Grundbuchwesen). Umgekehrt kennt das positive Recht die wichtige Erscheinung, dass eine wirkliche Rechtspflege im Rahmen und von Organen der Verwaltung ausgeübt wird, nämlich die Verwaltungsgerichtsbarkeit. So entbehren auch Justiz und Verwaltung der grundsätzlichen inhaltlichen Abgrenzung, sie unterscheiden sich wesentlich nur formell nach den beiden Behördenarten, denen ihre Geschäfte zugewiesen sind.

IV. Vollziehung und öffentliche Pflege. Die Geschäfte der öffentlichen Verwaltung umfassen demnach negativ alle öffentlichen Funktionen des Staates (und der übrigen öffentlichen Verbände), welche nicht als Gesetzgebung oder als Justiz anzusprechen sind, positiv ausgedrückt alle Aufgaben, welche nach dem geltenden Recht den Verwaltungsorganen obliegen. Nach dieser rein formalen Begriffsbestimmung der Verwaltung gehört dazu auch die delegierte oder autonome Rechtsbildung durch Verwaltungsbehörden sowie die Rechtsprechung der Verwaltungs-

gerichtsbehörden. Den Hauptbestand der Verwaltung aber bildet einerseits die den Verwaltungsbehörden durch das positive Recht aufgetragene, in Vollziehung dieses Rechtes bewirkte Besorgung öffentlicher Geschäfte, anderseits jene schon mehrfach erwähnte freie, nicht kraft ausdrücklicher Rechtsvorschriften obliegende und daher auch durch keine besonderen gesetzlichen Normen veranlasste, sondern lediglich vom eigenen pflichtgemässen Ermessen der Verwaltung bestimmte Tätigkeit zur Förderung des öffentlichen Wohles. Diese für eine gewissenhafte Verwaltung schwierigere, aber auch reizvollere Tätigkeit der öffentlichen Pflege wird häufig als „Regierung" bezeichnet. Dieser Ausdruck ist insofern nicht ganz glücklich, als man unter Regierung sonst nur die oberste Leitung eines Staatswesens versteht und ferner diese freie Tätigkeit der nachgeordneten Stellen ebenfalls grossenteils „Vollziehung" — wenn auch nicht gesetzlicher Normen, so doch höherer Verwaltungsinstruktionen — darstellt. Allerdings wird in dieser öffentlichen Pflege oder Regierung nicht der Wille des Gesetzgebers vollzogen, sondern der eigene Wille der Verwaltung selbst erklärt und verwirklicht. Ausgeschlossen bleibt natürlich auch hier die Missachtung etwa entgegenstehenden Rechtes, unberührt das auch für die gesamte Verwaltung massgebende grosse Prinzip des Rechtsstaates.

V. Arten (Träger) der Verwaltung. Während der Einheitsstaat naturgemäss über einen einheitlichen Verwaltungsorganismus verfügt, bedingt der Bundesstaat einen doppelten, oft recht kompliziert ineinander gefügten und ineinander übergreifenden Verwaltungsapparat. Die Beschränkung auf die einheitsstaatliche Verwaltung enthebt uns der Aufgabe, auf das Verhältnis von Reichs- und Landesverwaltung näher einzugehen. Je nachdem ein Staat die öffentlichen Aufgaben selbst in die Hand nimmt oder einen Teil von ihnen gewissen ihm untergeordneten und eingegliederten öffentlichen Verbänden zur selbständigen Handhabung zuweist oder überlässt, charakterisiert sich die öffentliche Verwaltung entweder als unmittelbare Staatsverwaltung oder als (kommunale, wirtschaftliche oder soziale) Selbstverwaltung. Auch diese steht hier nicht zur Erörterung.

VI. Verwaltungsrecht. Soweit die öffentliche Verwaltung mit rechtlichen Mitteln arbeitet, interessiert sie den Juristen. Diese Mittel können aber dem Privatrecht oder dem öffentlichen Rechte entnommen werden. Nur die besonderen Normen über die publizistisch arbeitende Verwaltung bilden das Verwaltungsrecht. Um öffentliches Recht handelt es sich überall da, wo eine Rechtsbeziehung auf dem Prinzip nicht der Gleichordnung, sondern der Über- und Unterordnung beruht. Nicht notwendig ist, dass eine Äusserung des obrigkeitlichen Charakters, der staatlichen Befehls- und Zwangsgewalt vorliege; auch die staatliche Pflegegewalt und Fürsorgetätigkeit trägt hoheitlichen Charakter, ist also öffentlichen Rechtes. Das Sonderrecht der öffentlichen Verwaltung beruht teils auf staatlicher, teils auf autonomer Satzung; dagegen tritt die gewohnheitsmässige Rechtsübung stark zurück.

### B. Verwaltungsorganisation.

I. Behörden, Beamte, Ämter. Wie jede juristische Person zur Willensbildung und Willensäusserung aus natürlichen Personen bestehende Organe nötig hat, so bedarf auch der Staat zur Besorgung seiner Geschäfte einer auf menschlichen Willens- und Handlungsträgern beruhenden Organisation. Er verfügt über zahllose Geschäftsstellen, in denen persönliche Geschäftsträger einen bestimmten ihnen zugewiesenen Bereich staatlicher Funktionen ausüben.

1. Die staatlichen Geschäftsstellen, durch die der Staat handelnd in die Erscheinung und vor allem zu dem Publikum in Beziehung tritt, sind die Staatsbehörden. Eine Behörde ist ein Organ der Staatspersönlichkeit, das öffentliche Funktionen zu erfüllen, also keinen originären, sondern einen übergeordneten Willen zu verwirklichen hat. Eine Behörde ist nicht selbst juristische Person mit eigenen Rechten und Pflichten, sondern die Staatsperson will, spricht und handelt durch sie. Andrerseits ist aber die Behörde doch nicht blosses Sprechorgan und Werkzeug des Staates, sondern formt selbständig den durch sie geäusserten staatlichen Willen. Solches geschieht bei mehrköpfigen Behörden entweder durch den Leiter allein (Präfektursystem) oder durch das nach Majorität entscheidende Kollegium (Kollegialsystem). Die Aufgaben der verschiedenen Behörden werden im Gesetzes- und Verordnungswege bestimmt; daraus ergibt sich die sachliche, aus der

Bezirksgliederung des Staates die örtliche Zuständigkeit einer Behörde. Die Abgrenzung der behördlichen Kompetenz ist sowohl für das interne Verhältnis der staatlichen Geschäftsstellen zueinander als auch für ihr externes Verhältnis zum Publikum bedeutsam; nur zuständige Verwaltungsakte verbinden den Bürger, unzuständige berechtigen ihn zur Beschwerde.

**2.** Die persönlichen staatlichen Geschäftsträger sind die Staatsbeamten. Sie besetzen allein oder zu mehreren die Behörden. Nicht jede Person, die Geschäfte für den Staat besorgt, ist Beamter. Der Fall, dass der Staat auf der Grundlage der Gleichordnung, also im Wege des privatrechtlichen Arbeitsvertrages menschliche Kräfte in seinen Dienst einstellt (Angestellte, Arbeiter), scheidet hier ganz aus. Ein Beamtenverhältnis beruht auf der Basis der Subordination des staatlichen Funktionärs, es stellt ein dauerndes öffentlichrechtliches Dienstverhältnis dar und ermächtigt zur Ausübung öffentlicher Funktionen, mit denen eine Befehls- und Zwangsgewalt verbunden sein kann, freilich nicht verbunden sein muss. Rechtsgrundlage und Rechtsinhalt des Beamtenverhältnisses gestatten es nicht, seine Begründung — die „Anstellung" des Beamten — als Vertrag zwischen Staat und Individuum zu konstruieren. Wo das Moment der Über- und Unterordnung herrscht, ist ein Vertrag zwischen beiden Teilen grundsätzlich ausgeschlossen. Die Verleihung staatlicher Hoheitsfunktionen kann nicht Gegenstand eines Vertrages sein. Also ist die Beamtenernennung, obwohl sie eine Einigung voraussetzt und ein zweiseitiges Rechtsverhältnis zur Folge hat, doch selbst ein einseitiger staatlicher Hoheitsakt.

**3.** Den sachlichen staatlichen Geschäftsbereich nennt man das Amt. Jedem Beamten ist ein bestimmtes Amt übertragen, d. h. die Wahrnehmung eines genau abgegrenzten Kreises (obrigkeitlicher oder nichtobrigkeitlicher) staatlicher Funktionen kraft staatlichen Auftrages zur Pflicht und zum Recht gemacht. Der Beamte findet sein Amt vor, es überdauert seinen persönlichen Inhaber und geht nach dessen Ausscheiden auf den bestellten Nachfolger über. Aber ein Amt braucht nicht notwendig von einem Beamten versehen zu werden. Auch eine Privatperson kann ein Amt bekleiden, ohne dadurch in ein dauerndes öffentlichrechtliches Dienstverhältnis zum Staate zu treten. Es handelt sich hier um den Gegensatz nicht von Berufs- und Ehrenamt (auch dieses bekleidet ein Beamter), sondern von beamteten und nichtbeamteten (z. B. den Beisitzern der Versicherungsämter, der Gewerbe- und Kaufmannsgerichte) Amtsinhabern. Wir erkennen hier die praktische Bedeutung der begrifflichen Unterscheidung zwischen Beamten und Amt.

**II.** Die Behörden des Einheitsstaates gliedern sich in zentrale, mittlere und örtliche Behörden.

**1.** Die hauptsächliche Zentralbehörde ist überall das Ministerium. Das Schwergewicht der Verwaltung liegt bei den Einzelministerien. Jedes Ministerium führt in Unterordnung unter das (persönliche oder kollegiale) Staatshaupt die oberste Verwaltung und oberste Aufsicht in seinem besonderen Geschäftsbereich. Jeder grössere Staat besitzt eine Mehrheit von Ressortministerien für die einzelnen Verwaltungszweige. Typisch für deren Gestaltung war die Entwicklung in Preussen. Hier wurden zu Anfang des 19. Jahrhunderts fünf Spezialministerien eingerichtet: für Auswärtiges, Kriegswesen, Justiz, Finanzen und Inneres. Aus dem Ministerium des Innern haben sich im weiteren Verlaufe als Sonderministerien der inneren Verwaltung abgezweigt das Ministerium für geistliche und Unterrichtsangelegenheiten (heute für Wissenschaft, Kunst und Volksbildung), für Landwirtschaft, Domänen und Forsten, für Handel und Gewerbe, für öffentliche Arbeiten, für Volkswohlfahrt. Jeder Minister bildet die selbständige Spitze seines Ressorts. Er ist hinsichtlich der Einzelfragen seiner Ressortverwaltung sowohl vom Ministerpräsidenten wie vom Ministerkollegium unabhängig. Dagegen sind alle nachgeordneten Stellen seines Verwaltungszweiges seinen Anordnungen und Verfügungen Gehorsam schuldig; nur die Verwaltungsbeschluss- und Verwaltungsspruchbehörden nehmen eine selbständige, gerichtsähnliche Stellung ein. Im übrigen besteht die Verwaltungshierarchie, die zur Wahrung der Verwaltungseinheit notwendige, durch die Verwaltungsaufsicht kontrollierte Über- und Unterordnung der einzelnen Behördenstufen eines und desselben Verwaltungszweiges. Organisch und funktionell wohl zu unterscheiden von den Einzelministerien ist das Gesamtministerium. Ihm obliegt eine Reihe einzelner, besonders wichtiger Verwaltungsgeschäfte. Seine Einrichtung beruht entweder auf dem Präfektur- oder auf dem Kollegialsystem. Dort hat der Ministerpräsident die

alleinige Leitung der Behörde, hier ist er nur primus inter pares mit lediglich geschäftsleitenden Befugnissen. Nicht immer ist das Gesamtministerium ausgesprochen nach einem dieser beiden Systeme organisiert. Es gibt mannigfache Zwischenbildungen. Massgebend ist die historische Entwicklung und das positive geltende Recht. Endlich bestehen in der Zentralinstanz neben dem Ministerium in der Regel noch unabhängige, den Ministerien gleichgeordnete Behörden, als deren wichtigste die Zentralbehörde zur Kontrolle aller Staatsrechnungen und des ganzen Haushaltswesens — in Preussen die Oberrechnungskammer — zu nennen ist.

2. Die Mittelbehörden sind recht verschieden gestaltet. Sie gliedern sich je nach der Grösse des Staates gemäss den mehreren mittleren Verwaltungsbezirken. In Preussen besteht eine dreifache mittlere Bezirksgliederung, in Provinzen, Regierungsbezirke und Kreise. An der Spitze eines Verwaltungsbezirks steht in der Regel als allgemeine oberste Behörde ein Einzelbeamter. Dies ist in Preussen der Oberpräsident, der Regierungspräsident (neben dem aber die Bezirksregierung eine selbständige Rolle spielt) und der Landrat. Ausserdem ist für jeden Bezirk in der Regel noch eine allgemeine kollegiale Verwaltungsbehörde gebildet worden, so in Preussen der Provinzialrat, der Bezirksausschuss und der Kreisausschuss. Dazu treten endlich noch zahlreiche besondere kollegiale Verwaltungsbehörden für einzelne Verwaltungsaufgaben, so in Preussen besonders in der Provinzialinstanz. Der Gedanke der Verwaltungshierarchie ist folgerichtig durchgeführt. Eine besondere Eigenart bildet bei den mittleren Verwaltungsbehörden das Dezentralisationsprinzip und die Verbindung von Staats- und Selbstverwaltung. Dezentralisation bedeutet die Übertragung von Verwaltungsgeschäften an nachgeordnete Behörden zur selbständigen Erledigung. Im Gegensatz zu früher braucht im modernen Staat nicht jeder wichtige Entschluss der verwaltenden Staatstätigkeit an der Zentralstelle gefasst zu werden. Dies wäre weder möglich noch zweckmässig. Schon die Fülle der Verwaltungsgeschäfte zwingt zu einer angemessenen Verteilung nicht nur der Vollziehung, sondern auch der freien öffentlichen Pflege auf die verschiedenen Stufen der Behördenorganisation. Diese Verteilung liegt auch im wohlbegründeten Interesse der Verwaltung selbst, sie empfiehlt sich wegen der besseren Kenntnis der örtlichen Verhältnisse und wegen der grösseren, mit der Verantwortung wachsenden Arbeitsfreudigkeit der mittleren und unteren Stellen. Infolgedessen ruht der Schwerpunkt der Dezentralisation in der Selbständigkeit der Erledigung solcher Verwaltungsaufgaben. Eine solche Dezentralisation, sei es kraft gesetzlicher Bestimmung, sei es kraft Verwaltungsanordnung, finden wir zunächst im Rahmen der unmittelbar staatlichen Verwaltung. Dem gleichen Grundgedanken dient im modernen Staat aber auch die — äusserlich streng zu sondernde — Erscheinung der Überweisung staatlicher Funktionen an die (vor allem kommunale) Selbstverwaltung, dergestalt dass die Selbstverwaltungskörper diese Aufgaben selbständig unter der Oberaufsicht des Staates zu erfüllen berechtigt und verpflichtet sind (sog. übertragener Wirkungskreis der Selbstverwaltungskörper). Die Selbstverwaltung in diesem Sinne ist dezentralisierte Staatsverwaltung. Diese hier nicht ins einzelne zu verfolgende Einrichtung führt uns zur zweiten charakteristischen Besonderheit der mittleren Staatsverwaltung. Grundsätzlich sind Staats- und Selbstverwaltung nicht nur funktionell, sondern auch organisch voneinander geschieden. Doch begegnen uns Ausnahmefälle, entweder so, dass eine Verwaltungsbehörde gleichzeitig Staats- und Selbstverwaltungsbehörde ist, oder so, dass eine Staatsbehörde teils aus Beamten besteht, die die unmittelbare Staatsverwaltung verkörpern, teils aus Beamten, die als Elemente der Selbstverwaltung anzusprechen sind. Beispiele für den ersteren Fall finden sich in Preussen nicht in der Provinzialinstanz, wo vielmehr die kommunale Organisation ganz selbständig neben der staatlichen Organisation besteht, auch nicht in der Bezirksinstanz, wo überhaupt jede kommunale Organisation fehlt, wohl aber in der Kreisinstanz, wo Landrat und Kreisausschuss gleichzeitig Organe der Staatsverwaltung wie der kommunalen Selbstverwaltung des Kreises sind. Beispiele für den zweiten Fall hat dagegen in Preussen die Provinzial- wie die Bezirksinstanz aufzuweisen, indem im Provinzialrat und im Bezirksausschuss neben Staatsbeamten auch Delegierte der kommunalen Selbstverwaltung der Provinz Sitz und Stimme, volle Mitgliedschaft besitzen.

3. In noch viel höherem Masse finden wir diese Verbindung von Staats- und Selbstverwaltung bei den Ortsbehörden. Der Satz aus der Zeit des absoluten Preussen, dass der Staat beim Landrat aufhöre, gilt in gewissem Sinne heute noch. Nur wird die Lücke nicht mehr

von nichtstaatlichen Faktoren, sondern von mittelbar staatlichen, nämlich kommunalen Einrichtungen ausgefüllt. Die örtliche Verwaltung ist ganz überwiegend Gemeindeverwaltung. Die Stadt- und Landgemeinden nehmen ausser den ausschliesslich lokalinteressierenden Funktionen ihres „eigenen" Wirkungskreises auch die den Staat interessierenden örtlichen Geschäfte der dezentralisierten Staatsverwaltung, des „übertragenen" Wirkungskreises, wahr. Nur wenige Aufgaben hat sich der Staat in der Lokalinstanz als staatliche vorbehalten. Er lässt sie entweder durch eigene Staatsbehörden verwalten (z. B. staatliche Ortspolizeibehörden in Preussen) oder überträgt ihre Erledigung, ohne dass aber ihr staatlicher Charakter sich infolgedessen ändert, einzelnen (dadurch insoweit in den Staatsdienst eintretenden) Organen der gemeindlichen Selbstverwaltung (z. B. bürgermeisterliche Polizeiverwaltung in Preussen).

III. Der persönliche Träger der Staatsverwaltung ist das Beamtentum. Das durch die einseitige staatliche Anstellung der dazu nach den gesetzlichen und administrativen Vorschriften befähigten Personen begründete öffentlichrechtliche Dienstverhältnis ist für den Beamten die Quelle besonderer Pflichten und besonderer Rechte. Der Beamte ist zur gewissenhaften Amtserfüllung am Orte seiner Diensttätigkeit verpflichtet. Der Streik ist dem Beamten verschlossen und seiner unwürdig. Er schuldet der Verfassung, den Gesetzen und den rechtmässigen Dienstbefehlen Gehorsam. Er hat das Amtsgeheimnis zu beobachten, die Amtswürde zu wahren und die auf dienstlichen Gründen beruhenden gesetzlichen Beschränkungen innezuhalten. Pflichtverletzungen begründen im Schädigungsfalle eine Ersatzpflicht, jedenfalls eine Ahndung im Wege des dienstlichen Strafverfahrens. Die Rechte des Beamten zerfallen in Amtsrechte, Vermögensrechte und Standesrechte. Dem Staate gegenüber hat der Beamte Anspruch auf Eintreten des Staates für seine rechtmässigen Amtshandlungen, auf erhöhten Strafrechtsschutz, auf Amtstitel, Rang, Uniform und Dienstsiegel. Dem Publikum gegenüber hat der Beamte eine Befehlsgewalt, eine Zwangsgewalt, unter Umständen auch das Recht zum Waffengebrauch. Die Standesvorrechte bewegen sich auf steuerlichem, exekutivem und militärischem Gebiete. Das Beamtenverhältnis ist nicht in allen Ländern einheitlich und zusammenhängend geregelt. Vielfach beruht es ausser auf gesetzlichen auf bloss administrativen Vorschriften. Eine umfassende Regelung und zeitgemässe Reform des für eine gedeihliche staatliche Entwicklung eminent wichtigen Beamtenrechts im Reich und in den Ländern steht bevor.

### C. Verwaltungsaufgaben.

Obwohl sich der Rechtsbegriff der Verwaltung in positiver Beziehung nur formell (als Tätigkeit der Verwaltungsorgane des Staates) nicht auch materiell (nach seinem Inhalt) einwandfrei umgrenzen lässt, soll doch auf einen Überblick über die wichtigsten Aufgaben der verwaltenden Staatstätigkeit nicht verzichtet werden. Die Ableitung dieser Aufgaben nicht aus theoretischen Begriffen, sondern aus der Praxis der tatsächlichen Rechtsgestaltung ermöglicht eine solche Übersicht.

I. Rechts- und Verwaltungsnormen. Die Aufstellung abstrakter Normen für eine nicht geschlossene Reihe konkreter Fälle ist im allgemeinen ein Vorbehalt des Gesetzgebers. Aber auch die Verwaltungsorgane kommen in die Lage, Normen aufzustellen. Solche Normsetzung bedarf aber einer besonderen gesetzlichen Grundlage; sie beruht entweder auf Delegation oder auf Autonomie. Sie ist inhaltlich auf die Erzeugung entweder rechtlicher oder administrativer Normen gerichtet.

1. Delegation und Autonomie bilden die Grundlage für den Erlass von Rechtsvorschriften durch die Verwaltung. Der Gesetzgeber kann die Rechtsetzung für eine Mehrheit von Fällen oder für einen Einzelfall einem anderen Staatsorgan (z. B. dem Staatshaupt), speziell einer Verwaltungsstelle (z. B. dem Ministerium oder einem Einzelminister) übertragen. Eine solche Ermächtigung begründet das Recht zum Erlass von Rechtsverordnungen. Zu Verwaltungsverordnungen dagegen bedarf die Verwaltung keiner besonderen Ermächtigung, die Befugnis dazu bildet einen wesentlichen Bestandteil ihrer allgemeinen Zuständigkeit. Ferner kann der Gesetzgeber einem Selbstverwaltungskörper, z. B. einer Gemeinde oder einem Gemeindeverbande die Rechtsetzungsbefugnis in gewissen engen Grenzen zuweisen. Macht der kommunale oder sonstige

Selbstverwaltungskörper von dieser Ermächtigung Gebrauch, so entsteht eine autonome Satzung, z. B. ein städtisches Statut. Dagegen sind zur Aufstellung von Verwaltungsnormen auch die Selbstverwaltungskörper, natürlich nur innerhalb ihrer Kompetenz überhaupt, ohne besondere legislative Ermächtigung befähigt und berechtigt.

2. Dass zwischen Rechts- und Verwaltungsnormen eine feste materielle Grenze gezogen werden könne, wird vielfach geleugnet. Immerhin lässt sich aus der Praxis des Rechtslebens und der Verwaltung soviel folgern, dass für das Gebiet des Verwaltungsrechts Rechtsnormen externe Vorschriften sind, d. h. solche, die irgendwie (auch) die rechtlichen Beziehungen der Verwaltung zum Publikum berühren und für letzteres verbindlich sind, während Verwaltungsnormen lediglich interne Bedeutung haben, also nur innere Fragen des Verwaltungsorganismus betreffen und Rechte und Pflichten des Publikums gegenüber der Verwaltung weder begründen noch beeinflussen. Man hat die Verwaltungsverordnungen, die (wie das Gesetz) generelle Normen vorsehen, als „verallgemeinerte Dienstbefehle" bezeichnet. Sie haben z. B. das Gesetzesrecht auszuführen, die Zuständigkeit zu verteilen, die Benutzung von Anstalten zu regulieren, die Äusserlichkeiten des Geschäftsganges zu ordnen. Natürlich kann auch der Gesetzgeber solche Fragen behandeln, d. h. rechtlich regeln, niemals aber die Verwaltung ohne speziellen Titel Rechtsnormen erlassen.

II. Die Hauptaufgabe jeder Staatsverwaltung ist aber die „Vollziehung" des Rechts durch die Tat, verbunden mit jenem freien, schöpferischen Wirken, der „öffentlichen Pflege", die man in der Regel als „Regierung" bezeichnet. Die gesamte Verwaltungstätigkeit bewegt sich auf den verschiedensten Gebieten staatlicher Zweckerfüllung überhaupt. Man kann hier kein erschöpfendes System aufstellen, sondern nur Gruppen bilden. Herkömmlich ist die Unterscheidung von äusserer, Militär-, Justiz-, Finanz- und „innerer" Verwaltung, wobei jedoch nur Finanzen und „Inneres" als eigentliche Domäne des verwaltenden Staates die „Kerngebiete" der Verwaltung darstellen, während die drei anderen nur „Randgebiete" sind, auf denen auch verwaltet wird, in der Hauptsache aber andere Dinge vor sich gehen.

1. Die auswärtige Verwaltung bewegt sich auf dem Gebiet der Beziehungen des Staates zu fremden Staaten. Diese Beziehungen richten sich in erster Linie nach den Geboten der äusseren Politik und nach den Vorschriften des Völkerrechts. Nur nebenher wird hier „verwaltet", soweit nämlich die persönlichen und sachlichen Mittel und die Formen der Unterhaltung auswärtiger Beziehungen in Betracht kommen.

2. Bei der Militärverwaltung verhält sichs ähnlich. Sie betrifft nicht die Verwendung des Heeres, überhaupt nicht die militärische Kommandogewalt, sondern lediglich die Bereitstellung des persönlichen und sachlichen Bedarfs zur Aufstellung und Unterhaltung von Heer und Marine. Funktionen der militärischen Verwaltung sind daher vor allem die Beschaffung des erforderlichen Bestandes an Offizieren und Mannschaften, die Sorge für Ausrüstung und Verpflegung, das militärische Bildungs-, Medizinal- und Seelsorgewesen.

3. Die Justizverwaltung beschränkt sich gleichfalls auf eine entsprechende Tätigkeit. Sie hat den geordneten Gang der Justiz zu ermöglichen und zu erhalten, indem sie für das Richterpersonal und für die Justizeinrichtungen sorgt, den Geschäftsgang der Gerichte beaufsichtigt und vor allem das Kassen- und Rechnungswesen reguliert. Es bedarf keiner Erwähnung, dass die Justizverwaltung aufs strengste von der Justizausübung (Rechtspflege) zu unterscheiden ist und namentlich unter dem Grundsatz nicht, wie jene, der richterlichen Unabhängigkeit, sondern der administrativen Unterordnung steht.

4. Die Finanzverwaltung zielt darauf ab, dem Staat (und den Gemeinden) den zur Erfüllung der öffentlichen Aufgaben, überhaupt zur Wirksamkeitsentfaltung notwendigen finanziellen Bedarf bereitzustellen. Gegenstand dieser Verwaltung ist im besonderen das Staatsvermögen, die Staatseinnahmen und der Staatshaushalt. Zum Staatsvermögen zählt nicht nur das aktive, sondern auch das passive Vermögen, die Staatsschulden. Der Unterscheidung von Verwaltungsvermögen (staatlichem Inventar) und Finanzvermögen (Einnahmequelle) entspricht der Gegensatz von Verwaltungs- und Finanzschulden. Die Einnahmen des Staates teilen sich in privatwirtschaftliche und hoheitliche; letztere können aus der Kasse anderer Gebietskörperschaften fliessen, werden

aber überwiegend als „Abgaben" von Privatpersonen bezogen, entweder als Spezialabgaben (Gebühren und Beiträge) oder als Generalabgaben (indirekte und direkte Steuern). Alljährlich wird ein genau balanzierender Voranschlag aller Einnahmen und Ausgaben für das kommende Rechnungsjahr von den gesetzgebenden Körperschaften aufgestellt. Dieser Gesetzgebungsakt stellt aber keine Rechtsnormen auf, sondern bildet einen Akt der Finanzverwaltung lediglich in der äusseren Form des Gesetzes („formelles Gesetz").

5. Zur inneren Verwaltung gehören alle die zahlreichen staatlichen Funktionen, die nach Ausscheidung der vorerwähnten Verwaltungszweige übrig bleiben. Auf diesem Gebiete spielt eine ganz besondere Rolle und bedarf daher zunächst der Klarstellung der Begriff der Polizei.

a) Polizeiwesen ist nicht etwa ein quantitativ abgrenzbarer Unterabschnitt der inneren Verwaltung, sondern eine besonders qualifizierte Erscheinung, die sich wie ein roter Faden durch die meisten Untergebiete innerer Verwaltung hindurchzieht. Der Begriff lässt sich nur historisch verstehen. Das Ergebnis der langen geschichtlichen Entwicklung kann man dahin zusammenfassen, dass die polizeiliche Tätigkeit durch eine besondere Form und durch eine besondere Zweckbestimmung gekennzeichnet wird. Das formelle Moment bei der Polizei ist die Einwirkung auf die persönliche Betätigungfreiheit des Staatsbürgers und die Möglichkeit zwangsweiser Durchführung der polizeilichen Anordnungen (Gebote und Verbote), das materielle Moment die „Erhaltung der öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung und die Abwendung der dem Publiko oder einzelnen Mitgliedern desselben bevorstehenden Gefahr" (so Preussisches Allgemeines Landrecht, Teil II Titel 17 § 10). Aus dieser Abgrenzung ergibt sich, dass heute nur noch die „Sicherheitspolizei" als wirkliche Polizei anzusehen ist, nicht auch die sog. „Wohlfahrtspolizei", die vielmehr als Wohlfahrtspflege ein besonderes, der Polizei verschlossenes Kapitel im Rahmen der inneren Verwaltung darstellt. Die Polizei hat das Vorrecht, allgemeine Polizeiverordnungen (Rechtsnormen) zu erlassen sowie polizeiliche Einzelverfügungen zu treffen und diese gegebenenfalls zwangsweise durchzusetzen. Auf die einzelnen Sonderarten der Polizei kann hier nicht näher eingegangen werden.

b) Die Bildungspflege ist eine besondere, wichtige Staatsaufgabe. Die Pflege und der Schutz der geistigen Interessen des Staatsvolkes erstreckt sich nicht bloss auf die Ausbildung der Jugend, sondern ebensosehr auf das höhere Unterrichtswesen wie das wissenschaftliche und populäre Hochschulwesen, ferner auf Kunst und Wissenschaft, endlich auf die Beziehungen zu den Kirchen, übrigen Religionsgesellschaften und Weltanschauungsvereinen.

c) Die Wirtschaftspflege dient dagegen dem Schutz und der Förderung der materiellen Interessen des Staates und des Volkes. Darunter fällt die Pflege des Grundbesitzes und der Urproduktion (Agrarwesen, Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Jagd und Fischerei, Bergwesen, Wasserwesen), die Sorge für Handel, Gewerbe und Industrie, für das Geldumlaufs- und Kreditwesen, vor allem auch das Verkehrswesen in seinen verschiedenen Erscheinungsformen (Wege und Wasserstrassen, Schiffahrt, Eisenbahnwesen, Post und Telegraphie).

d) Endlich die Wohlfahrtspflege, früher ein Zweig der Polizei, jetzt ein besonderes Gebiet der inneren Verwaltung, dessen rechtliche und soziale Bedeutung immer schärfer in den Vordergrund tritt. Gegenstand der Wohlfahrtspflege ist namentlich das Bevölkerungswesen, die Volksgesundheit, die Armen- und Fürsorgeverwaltung sowie die gesamte soziale Versicherung mit ihren einzelnen Zweigen der Krankheits-, Unfall-, Invaliden-, Hinterbliebenen-, Angestellten-, Erwerbslosenversicherung.

III. Nur systematisch an letzter Stelle steht die Verwaltungsrechtspflege, eine der wichtigsten Aufgaben der modernen Staatsverwaltung. Zu dem zivilrechtlichen Schutz, den der Bürger gegen Verletzungen durch seine Mitbürger, zu dem strafrechtlichen Schutz, den die Gesamtheit gegen Verletzungen durch ein Individuum geniesst, ist als drittes Glied der Rechtsschutz hinzugetreten, der dem Bürger heute gegenüber Verletzungen durch die Verwaltung gewährleistet wird. Mit dem modernen Rechtsstaat erwuchs die Vorstellung, dass alles staatliche Handeln nicht nur objektiv nach Recht und Gesetz erfolgen müsse, sondern dass auch subjektiv dem Bürger ein wirksamer Schutz gegen Übergriffe der handelnden Staatsgewalt zu bieten sei. Soll dieser Schutz ein echter Rechtsschutz sein, so darf seine Erteilung nicht im Ermessen und Belieben der Verwaltung selbst stehen, sondern muss durch mit unabhängiger Entscheidungs-

gewalt ausgestattete richterliche Instanzen erteilt werden. Daher wurde diese neue Rechtsidee zunächst in der Weise verwirklicht, dass Streitigkeiten zwischen Bürgern und Verwaltung vor die ordentlichen Gerichtsbehörden verwiesen wurden. Man nannte dies die Erweiterung des „Rechtsweges". Die neueste Entwicklung hat aber, von dem Gedanken ausgehend, dass die grösste Sachkenntnis zur Erledigung derartiger Konflikte bei der Verwaltung selbst zu suchen sei, zur Ausbildung eines besonderen „Verwaltungsweges", zur Errichtung unabhängiger richterlicher Behörden im Rahmen des Verwaltungsorganismus geführt. So wird der Verwaltungsrechtsschutz heute durch Organe der Verwaltung selbst, die jedoch mit allen Garantien richterlicher Selbständigkeit ausgestattet sind, geboten.

### D. Verwaltungsverfahren.

I. Verwaltungsakte. Wie jede staatliche Tätigkeit, so bewegt sich auch die Vollziehung und die öffentliche Pflege, die wir als die Aufgaben der Verwaltung erkannt haben, in bestimmten Formen. Diese Formen bestimmt, soweit die Verwaltung mit zivilrechtlichen Mitteln arbeitet, das bürgerliche Recht. Geht aber die Verwaltung öffentlichrechtlich, hoheitlich (obrigkeitlich oder nichtobrigkeitlich) vor, so bedarf sie eigener Formen zur Verwirklichung ihres oder des gesetzgeberischen Willens, zur Vornahme ihrer „Verwaltungsakte". Sehen wir von den rechtlich nicht weiter interessierenden tatsächlichen Verwaltungsakten (z. B. Einsichtnahme, Revision) ab und beschränken wir uns auf die juristischen Verwaltungsakte, so können wir diese nach einem doppelten Gesichtspunkt gliedern:

1. Wir unterscheiden zunächst interne und externe Verwaltungsakte. Interne, d. h. innerhalb des Verwaltungsorganismus wirkende Akte fliessen aus dem dienstlichen Aufsichtsrecht innerhalb der Behörden- und Beamtenhierarchie. Dieses berechtigt die höhere Stelle, von der Tätigkeit der nachgeordneten Stelle Kenntnis zu nehmen, ihr allgemeine oder konkrete Anweisungen zu erteilen, sie zur Pflichterfüllung anzuhalten und eventuell disziplinarisch einzuschreiten, gesetzwidrige und zweckwidrige Massnahmen zu hemmen und für Abhilfe zu sorgen, nicht dagegen selbst anstelle der niederen Stelle zu handeln. Richtet sich diese Aufsicht gegen nachgeordnete staatliche Behörden, so kennzeichnet sie sich als „Dienstaufsicht". Richtet sie sich gegen selbständig organisierte, insbesondere mit Selbstverwaltungsrecht ausgestattete Körperschaften, so stellt die Aufsicht „Oberaufsicht" dar. Auch diese Oberaufsicht tritt, da der Selbstverwaltungs- dem staatlichen Organismus eingegliedert ist, durch interne Verwaltungsakte zutage. Extern sind dagegen alle Verwaltungsakte, die dem Publikum oder gleichstehenden Verwaltungssystemen, d. h. anderen Staaten gegenüber vorgenommen werden. Jene finden wir in der Militär-, Finanz- und inneren Verwaltung, diese in der auswärtigen Verwaltung. Jene fliessen aus dem staatlichen Befehlsrecht und bringen vornehmlich die obrigkeitliche Gewalt des Staates zum Ausdruck; ihre Form ist die Verordnung oder die Verfügung. Verordnungen sind abstrakte, generelle Anordnungen für eine unbestimmte Mehrzahl individuell nicht bestimmter Fälle, Verfügungen dagegen konkrete Anordnungen für eine bestimmte einzelne Angelegenheit oder eine bestimmte Mehrzahl individueller Einzelfälle. Eine Verordnung schafft (Rechts- oder Verwaltungs-)Normen, eine Verfügung wendet solche Normen an. Von ganz besonderer Bedeutung sind die polizeilichen Verordnungen und Verfügungen.

2. Wir unterscheiden ferner einseitige und zweiseitige Verwaltungsakte. Einseitig sind die öffentlichen Rechtshandlungen; darunter fallen alle Handlungen der Verwaltungsorgane, denen das Verwaltungsrecht irgend eine öffentlichrechtliche Erheblichkeit beimisst. Sie sind entweder öffentliche Rechtshandlungen i. e. S., bei denen der Wille der handelnden Stelle keine Rolle spielt (z. B. Mitteilungen, Beurkundungen), oder öffentliche Rechtsgeschäfte (rechtsgeschäftliche Verwaltungsakte), die je nach ihrem Inhalt eine rechtsbegründende (konstitutive), rechtsvernichtende oder rechtsbestätigende (deklaratorische) Wirkung erzeugen. Zweiseitig sind die öffentlichen Verträge. Man streitet darüber, ob solche im Verwaltungsrecht überhaupt eine Stätte haben können. Sie scheinen in der Tat mit dem öffentlichen Charakter der Verwaltung, mit der Über- und Unterordnung unvereinbar zu sein. Doch ist zunächst zweifellos möglich, dass koordinierte Stellen innerhalb der Verwaltung (z. B. zwei Gemeinden) Vereinbarungen miteinander treffen. Allerdings sind im Rahmen eines Subordinationsverhältnisses, d. h. zwischen Ver-

waltung und Bürger, Verträge grundsätzlich ausgeschlossen und nur dann für statthaft zu erachten, wenn das positive Recht sie ganz ausnahmsweise ausdrücklich vorsieht.

II. Der Verwaltungszwang kann eine persönliche oder eine dingliche Rechtswirkung haben.

1. Der persönlich wirkende Verwaltungszwang dient der gewaltsamen Durchführung der von einer Verwaltungsstelle erlassenen und unbefolgt gebliebenen Anordnung. Die Verwaltungsvollstreckung ist das Gegenstück zur gerichtlichen Exekution. Die gesetzliche Ermächtigung der Behörde zu der zu vollstreckenden Anordnung begründet im Zweifel schon ihre Ermächtigung zur Exekution. Letztere ist zulässig gegen Bürger, Beamte, öffentliche Körperschaften, ja sogar gegen den Fiskus, nicht aber gegen Behörden. Lautet die zu vollstreckende Verfügung auf eine Geldzahlung (Steuern, Gebühren, Strafen), so erfolgt die Vollstreckung in das Vermögen des Schuldners. Lautet die Verfügung auf eine andere Handlung oder auf eine Unterlassung, so pflegt das Gesetz mehrere Vollstreckungsformen bereitzustellen. Das preussische Recht kennt hier die sog. Ersatzvornahme (durch einen Dritten auf Kosten des Schuldners), die aber nur bei „vertretbaren" Handlungen möglich ist, ferner das indirekte Zwangsmittel der Ungehorsamsstrafe, endlich die grundsätzlich nur subsidiär statthafte unmittelbare Gewaltanwendung gegenüber Personen oder Vermögensstücken. Gegen die Exekution pflegen bestimmte Rechtsbehelfe offen zu stehen.

2. Gewissermassen dingliche Wirkung hat die Enteignung, d. h. die im öffentlichen Interesse erfolgende obrigkeitliche Entziehung oder Beschränkung von Eigentum zugunsten des Staates, einer öffentlichen Körperschaft oder eines gemeinnützigen Verbandes oder Unternehmens. Sie kann nur zum Wohle der Allgemeinheit, nur auf gesetzlicher Grundlage und nur gegen volle, in der Regel vorgängige und im Rechtswege nachprüfbare Entschädigung in Geld vorgenommen werden. Das bei der Enteignung zu beobachtende Verfahren zerfällt in die Feststellung des Enteignungsfalles, des Enteignungsgegenstandes, der Entschädigung, und den Ausspruch der Enteignung. Mit der Zustellung des Enteignungsbescheides an den Eigentümer vollzieht sich die Entziehung oder Beschränkung des Eigentums.

III. Die Verwaltungsjustiz ist das besonders geartete Verwaltungsverfahren zur Ausübung der Verwaltungsrechtspflege. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit ist eine der Zivil- und Strafgerichtsbarkeit entsprechende öffentlichrechtliche Einrichtung des modernen Staates. Sie stellt materiell eine Rechtspflegetätigkeit, formell ein Verwaltungsverfahren vor gerichtsähnlichen Instanzen in einem prozessualen Verfahren dar. Die Verwaltungsgerichte sind Verwaltungsbehörden, aber nach dem Vorbilde der ordentlichen (Zivil- und Straf-)Gerichte organisiert. Die Verwaltungsrichter sind Verwaltungsbeamte, aber mit den Garantien richterlicher Unabhängigkeit ausgestattet, den Richtern auch disziplinarisch gleichgestellt. Das verwaltungsgerichtliche Verfahren aber ist kein Verwaltungsverfahren im üblichen Sinne, sondern ein wirkliches prozessuales Verfahren, kein Verwaltungsweg, sondern ein Rechtsweg, der sich allerdings in freieren, grosszügigeren Formen bewegt, aber grundsätzlich keine Wesensverschiedenheiten gegenüber dem ordentlichen gerichtlichen Verfahren aufweist. Die Verwaltungsjustiz i. w. S. umfasst ausser dem Verwaltungsspruchverfahren oder Klageverfahren auch das Verwaltungsbeschlussverfahren oder Beschwerdeverfahren. Für die Kompetenzverteilung lässt sich kein festes Rechtsprinzip aufstellen, sondern das positive Recht entscheidet, in der Regel kasuistisch, ob gegen einen Verwaltungsakt der Weg der förmlichen Beschwerde oder der Weg der Klage oder beide Wege wahlweise (wie in Preussen gegenüber polizeilichen Verfügungen) offen stehen.

# 20. Abschnitt.

# Die Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland.

Von Professor Dr. **Hugo Preuss** in Berlin,
**Reichsminister a. D.**

**Inhalt:**

**1. Selbstverwaltung und selfgovernment. — 2. Die Entwicklung der Selbstverwaltungsgesetzgebung in Preussen. — 3. Die Entwicklung der Selbstverwaltungsgesetzgebung in den anderen deutschen Staaten. — 4. Die bisherige Organisation der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland.**

**Literatur**

über die „Selbstverwaltung" kann hier auch nicht im Ueberblick gegeben werden. Neben den Kompendien des Staats- und Verwaltungsrechts, des allgemeinen, des deutschen und einzelstaatlichen, kommen die Kommentare zu den Gemeinde-Kreis-Provinzial-Ordnungen in Betracht sowie eine überreiche monographische Literatur. Ein Ueberblick der geltenden Gemeinde-Gesetze nach dem Stande von 1905 findet sich bei Meyer-Anschütz: **„Lehrbuch des deutschen Staatsrechts".** 6. Aufl. S. 373 fg.

Hier seien lediglich erwähnt: die Werke Gneists und dazu: Jos. Redlich, „Englische Lokalverwaltung" (1901). — Gierke: Genossenschaftsrecht Bd. I, und Art. „Gemeindebeamte" in Holzendorffs Rechtslexikon sowie sein Vortrag: „Die preussische St. O. v. 1808 und ihre Nachfolgerinnen." — Die Publikationen des Vereins f. Sozialpolitik über „Verfassung und Verwaltung der Städte". 1906–1908. — Keil: „Die Landgemeinde" 1896. — Preuss: „Das städtische Amtsrecht in Preussen" 1902. — „Die Entwicklung des deutschen Städtewesens", Bd. I 1906. — „Das Recht der städtischen Schulverwaltung in Preussen" 1905. — **„Zur preussischen Verwaltungsreform". 1910.**

## Vorbemerkung.

Der folgende Abschnitt erscheint unverändert in der Fassung der zweiten Auflage, obgleich der letzte Absatz über „die heutige Organisation der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland" zuerst durch die Kriegsereignisse und dann durch die Geschehnisse seit der November-Revolution selbstverständlich überholt ist. Aber andererseits ist es zur Zeit unmöglich, die wirkliche „heutige Organisation" zur Darstellung zu bringen, da sie noch entfernt nicht zum Abschluss gelangt ist. Was man darüber sagen könnte, wäre gleichfalls veraltet, ehe es die Presse verlässt. Ich lasse daher den Absatz als Darstellung der „bisherigen Organisation" stehen. Die entwicklungsgeschichtliche Betrachtung der übrigen Absätze ist durch die neuesten Ereignisse weit eher bestätigt und bekräftigt, als überholt. Wie sich die endgültige Organisation der kommunalen Selbstverwaltung in der deutschen Republik dazu verhalten wird, kann hoffentlich in der nächsten Auflage dargestellt werden.

Im September 1919. **Der Verfasser.**

## 1. Selbstverwaltung und selfgovernment.

Die schönste Einmütigkeit und die schlimmste Meinungsverworrenheit zugleich bestehen in unserer Literatur über die Selbstverwaltung. Dass sie nützlich, notwendig, unentbehrlich sei, darüber ist alles einig; aber was eigentlich Selbstverwaltung ist, worauf ihr Wesen beruht, — darüber ist alles uneinig. Und gerade seit der Wirksamkeit Gneist's, die für die Beschäftigung der Wissenschaft, der Publizistik und der Gesetzgebung mit dem Problem der Selbstverwaltung von grösster Bedeutung gewesen ist, hat dieses Problem in Theorie und Praxis an Unklarheit stark zugenommen. Sehen die einen im Ehrenamt das Charakteristikum der Selbstverwaltung, so erkennen die andern, dass auch berufsamtliche Tätigkeit den Begriff der Selbstverwaltung nicht ausschliesst, während umgekehrt mit dem Ehrenamt an sich jener Begriff noch nicht gegeben ist. Bestellung der Beamten durch Wahl ist für die einen der entscheidende Punkt, während für die andern das

echte Wesen der Selbstverwaltung die Ernennung ihrer Träger durch die Krone erfordern soll. Geht man hier von der Antithese aus: Selbstverwaltung ist der Gegensatz von Staatsverwaltung, so verkündet man dort das Dogma: alle Selbstverwaltung ist staatliche Verwaltung. Damit verknüpft sich weiter die Meinung, dass das eigentliche Gebiet der Selbstverwaltung nur die Verwaltung wirtschaftlicher Angelegenheiten sei, während die obrigkeitliche Verwaltung dem Staate zukommt; dagegen sehen andere in der Selbstverwaltung eine wahre politische Verwaltung, die als solche obrigkeitliche und wirtschaftliche Aufgaben enthalte. Einen Notweg aus dieser Wirrsal sucht man zu gewinnen durch die Spaltung des Begriffs der Selbstverwaltung: in einen politischen Begriff der „bürgerlichen" und einen juristischen Begriff der „körperschaftlichen" Selbstverwaltung; wogegen jedoch geltend gemacht wird, dass hier wie überall im Staatsrecht die juristische Form einen politischen Inhalt umschliessen müsse. Endlich ist es bei solcher Meinungsverschiedenheit über das Wesen der Sache nicht verwunderlich, dass für die einen England nicht bloss das Mutterland, sondern immer noch das Musterland höchstentwickelter Selbstverwaltung ist, während die anderen behaupten, dass die deutsche, insonderheit die preussische Gestaltung jenes Urbild längst überflügelt habe.

So der status causae et controversiae.

Dieser Status ist deshalb so hoffnungslos, weil die Vertreter der verschiedenen Meinungen aneinander vorbei argumentieren; und dafür wieder liegt der Grund, wie so oft, darin, dass die einen für eine logische Kategorie halten, was die andern als historische Kategorie erkennen. Das gilt hier nicht von dem Begriff der Selbstverwaltung an sich, wohl aber von dem Begriff des „Staates", an dem jener beständig gemessen wird. Und eben dieser Masstab ist die Ursache der ganzen Verwirrung; denn das, woran gemessen wird, ist keine fest bestimmte Grösse, vielmehr etwas weit variableres, als das, was daran gemessen werden soll.

So erklärt sich auch der tiefe Gegensatz, der schlechtweg als inkommensurabel erscheint, zwischen den englischen und den kontinentalen, insonderheit den deutschen Verhältnissen. In der Heimat des „selfgovernment" bleibt jener ganze Kontroversenknäuel über den „Begriff der Selbstverwaltung" vollständig unbegreiflich, wie man ja in der Heimat des parlamentarischen Konstitutionalismus manche fine fleur unseres konstitutionellen Staatsrechts, etwa die Lehre vom „Gesetz in materiellem und formellem Sinn", nicht begreift; wie man in dem Weltreich, das die verschiedenartigsten Gemeinwesen in den mannigfachsten Eingliederungsverhältnissen umfasst, auch unsere dogmatischen Schmerzen wegen des Bundesstaatsbegriffs und des Wesensunterschiedes von „Staat" und „Gemeinde" nicht versteht.

Wort und Prinzip der heutigen deutschen Selbstverwaltung wurden in bewusster Anlehnung an das Wort und das Prinzip des englischen selfgovernment gebildet. Aber schon das Wort erfuhr in der Übertragung eine vermutlich unbewusste Einschränkung; denn „Verwaltung" ist enger als „government". Dem entspricht die Einschränkung des Prinzips und zwar eine qualitative Einschränkung. Beiden gemeinsam ist der Gegensatz zu der Beamtenregierung des absolutistischen Obrigkeitsstaates; völlig verschieden aber ist hüben und drüben die Austragung dieses Gegensatzes. In England hat eine in Jahrhunderten konstante Entwickelung das Prinzip des selfgovernment auf allen Stufen des Gemeinlebens völlig an die Stelle obrigkeitlicher Beamtenregierung gesetzt. Wie das nationale Gemeinwesen sich durch sein parlamentarisches Organ und dessen Mehrheitsausschuss selbst regiert: national government, so regieren sich die kommunalen Gemeinwesen durch ihre Repräsentanten und deren Ausschüsse selbst: local government. Die technische Arbeit der Berufsbeamten, die stets erforderlich war und neuerdings in erweitertem Umfange erforderlich ist, wird in den Dienst der regierenden Politiker gestellt; der Berufsbeamte ist Techniker, nicht Obrigkeit — im Staat wie in der Gemeinde. Gewiss ist die kommunale Verwaltung in einem uns befremdenden Masse an Parlamentsakte gebunden; aber dasselbe gilt von der Staatsverwaltung. Es ist eine durchaus einheitliche Struktur.

In vollem Gegensatz hierzu zeigt die deutsche Struktur das Bild eines ungelösten Dualismus. Das Prinzip des selfgovernment hat zwar in die obrigkeitliche Beamtenregierung manche Bresche gelegt in Gestalt des staatlichen Konstitutionalismus wie der kommunalen Selbstverwaltung; aber es hat sich keineswegs an ihre Stelle zu setzen vermocht, und zwar im Staate noch weniger

als in der Gemeinde. Von einem „national selfgovernment" ist trotz der konstitutionellen Verfassungen weder in den Einzelstaaten noch im Reiche zu reden. Dort steht die alte Obrigkeitsorganisation der Beamtenhierarchie immer noch als „Regierung" der „Volksvertretung" nicht bloss selbständig, sondern trotz der abweichenden theoretischen Konstruktion als eigentliche Verkörperung des „Staates" gegenüber. Und im Reiche, wo die historische Tradition des alten Obrigkeitsstaates fehlt, wird sie durch die verfassungsmässige Stellung der „verbündeten Regierungen" ersetzt! Eben jene obrigkeitliche Beamtenregierung ist denn auch in Wahrheit der „Staat", mit dessen „Wesen" ein wirkliches local selfgovernment unvereinbar, und höchstens unter mannigfachen Reibungen eine beschränkte kommunale Selbstverwaltung zu verbinden ist. Daraus ergeben sich in der Praxis die ständigen Grenzverschiebungen zwischen staatlicher Aufsicht über die kommunale Tätigkeit und hierarchischer Subordination der kommunalen unter die staatlichen Verwaltungsbehörden. Daraus ergeben sich in der Theorie alle jene Probleme über das Wesen der Selbstverwaltung im Verhältnis zum „Staat", die als wahre querelles allemandes der deutschen Wissenschaft eigentümlich sind. Die Lösung dieser Probleme ist unmöglich, so lange man den entscheidenden Gegensatz da sucht, wo er n i c h t liegt: im Wesen des „Staates" und der „Gemeinde", die vielmehr einander homogen sind; und ihn da nicht sieht, wo er w i r k l i c h besteht: im Verhältnis der obrigkeitlichen Beamtenregierung zum Prinzip des selfgovernment in Staat u n d Gemeinde.

Dieser bestehende Zustand ist der Niederschlag der geschichtlichen Entwicklung, vor allem in dem führenden deutschen Staate, in Preussen.

### 2. Die Entwicklung der Selbstverwaltungsgesetzgebung in Preussen.

Die Grundlage der modernen Selbstverwaltung in Deutschland, die erste preussische St. O. v. 19. Nov. 1808 war von ihren Urhebern nur als Bestandteil der fundamentalen Reform gedacht, die das zusammengebrochene System der obrigkeitlichen Beamtenregierung durch die Organisation eines national selfgovernment ersetzen sollte. „Durch die Reform eine Nation zu bilden", das war das ausgesprochene Ziel der Politik Steins. Diesen Reformgedanken zu verwirklichen, misslang jedoch; vielmehr blieb die St.O. das einzige abgeschlossene Werk der Steinschen Gesetzgebung. Im übrigen ging aus der Reformära nur eine Rekonstruktion der obrigkeitlichen Beamtenregierung hervor, in deren Rahmen die städtische Selbstverwaltungsorganisation als ein isoliertes, der sonstigen staatlichen Struktur heterogenes Element eintrat. Damit war von Anbeginn der immanente Gegensatz gegeben, der die ganze folgende Entwicklung beherrscht.

Die Steinsche Reform hatte die Organisation des national selfgovernment folgerichtig von unten nach oben durchführen wollen, und deshalb mit der Befreiung der lokalen Verbände, mit der Organisation des local selfgovernment begonnen. Auch hier war zunächst eine Beschränkung auf die Stadtgemeinden kaum zu vermeiden. Allerdings hatte der absolute Obrigkeitsstaat die mittelalterliche Städtefreiheit völlig gebrochen, den einst so kräftigen bürgerlichen Gemeingeist gänzlich erstickt; nirgends gründlicher als gerade in Brandenburg-Preussen. Immerhin konnte man in den Städten doch an eine zwar halbverklungene, aber von der Erinnerung romantisch verklärte Tradition anknüpfen. Vor allem jedoch stiess die politische Wiedergeburt des städtischen Bürgertums nicht auf die schweren Hemmungen, die sich einer analogen Umgestaltung auf dem flachen Lande entgegenstemmten durch die persönliche Unfreiheit der Bauern, die gutsherrliche Obrigkeit, die patrimonial-feudale Ordnung der Grundbesitzverhältnisse, wo öffentliches und privates Recht noch ebenso im Gemenge lag, wie Ritterhufen und Rustikalland. Hier hatte das Edikt v. 9. Okt. 1807 mehr nur das Programm einer Reform, als eine unmittelbar wirksame Neugestaltung gebracht. Wohl rechnete Steins feurige Tatkraft auf eine schleunige Ueberwindung auch dieser gewaltigen Widerstände; aber eben dieser Tatkraft entsprach es, sofort zuzugreifen, wo sich das Neue ohne langwierige Vorstadien schaffen liess. Und Eile tat dringend not. Ohne die kongeniale Mitarbeit des Königsberger Polizeidirektors und Stadtrats F r e y hätte Stein schwerlich noch seinen Namen unter die St.O. setzen können; 5 Tage nach deren Sanktion wurde der grosse Reformminister entlassen.

Das moderne selfgovernment lässt sich im Staate wie in grösseren Gemeinden nur auf Grundlage der Repräsentativverfassung organisieren. Mit der Wahl der Stadtverordneten durch die

Bürgerschaft, mit der Uebertragung des Beschluss- und Kontrollrechts auf dieses Repräsentativorgan trieb die St.O. in den obrigkeitlichen Beamtenstaat das ihm diametral entgegengesetzte Prinzip der kommunalen und das Prototyp des parlamentarischen selfgovernment hinein. Die Entscheidungsmacht über die Angelegenheiten der Stadtgemeinde sollte von der Staatsbureaukratie auf die erwählte Vertretung der Bürgerschaft übergehen. Es ist wahrlich kein Zufall, dass die St. O. den Beruf dieser Repräsentanten fast wörtlich so umschreibt, wie es die Constituante für das erste verfassungsmässige Parlament des Kontinents getan hatte. Wenn neben der Stadtver.-Vers. als zweites Organ der Gemeinde der Magistrat bestehen blieb, so streifte er doch den patrimonialen Charakter der alten Ratsobrigkeit völlig ab. An die Stelle der Lebenslänglichkeit und der Selbstergänzung, die durch ein oft bis zur Ernennung überspanntes Bestätigungsrecht der staatlichen Obrigkeit beschränkt war, trat die Wahl auf Zeit durch die Stadtverordneten, als deren Exekutivausschuss der neue Magistrat erscheint. Er „soll überall nur aus Mitgliedern der Bürgerschaft bestehen, die das Vertrauen derselben geniessen." (§ 141). In der Hauptsache sollten seine Mitglieder im Ehrenamte stehen. Stein entschloss sich ungern, auf den ehrenamtlichen Bürgermeister zu verzichten; und die St. O. sucht die Zahl der Berufsbeamten im Magistrat nach Möglichkeit zu beschränken. Das Berufsbeamtentum war das wichtigste Element im Entwicklungsgang des fürstlichen Obrigkeitsstaates gewesen; dieser hatte das alte Ehrenamt der ständischen Gesellschaft ausgerottet. Jetzt lebte es als bürgerliches Ehrenamt in verjüngter Gestalt wieder auf. Denn nur auf dem Boden eines freien genossenschaftlichen Lebens ist die ehrenamtliche Tätigkeit denkbar; und an einem solchen fehlte es durchaus innerhalb der obrigkeitlichen Beamtenregierung. Diese Beamten waren und konnten nur sein die berufsmässigen Diener des politisch allein berechtigten fürstlichen Herrn, in dessen Lohn und Brot sie standen. Indem die St. O. die genossenschaftliche Struktur des bürgerlichen Gemeinwesens wieder belebte, schuf sie auch wieder Raum für die Tätigkeit von Bürgern im Ehrenamt als Organe dieses Gemeinwesens, nicht als gemietete Diener eines fürstlichen Herrn. Diesen neuen Charakter aber teilten mit den Ehrenämtern nun die städtischen Berufsämter; auch ihre Träger sind nicht mehr missi dominici, beauftragte Diener einer transzendenten Obrigkeit, sondern Organe des Gemeinwesens, in dessen Rechten ihre amtliche Zuständigkeit wurzelt. Ja, diese Umgestaltung wirkt hinüber auf das Staatsbeamtentum; wenn die regenerierte Bureaukratie nach der Reformära trotz der Fortdauer des Absolutismus doch nicht mehr völlig der des ancien régime gleicht, so ist dies eine Wirkung des Geistes, aus dem die St. O. erwuchs. Für diesen Ideennexus ist es bezeichnend, dass die mit der St. O. fast gleichzeitige Verordnung v. 26. Dez. 1808 die Vorgesetzten anweist, „das Dienstverhältnis gegen ihre Untergebenen nicht zu einem Mietskontrakt und öffentliche Beamte nicht zu Mietlingen herabzuwürdigen". Auch hier wird also im Prinzip schon der Bruch mit dem fürstlichen Dienertum des Obrigkeitsstaates vollzogen und ein Gedanke ausgesprochen, den erst der Verfassungsstaat vollenden kann.

Für die Kompetenzabgrenzung zwischen Staat und Stadt enthielt die St. O. gar keine positiven und nur eine negative Bestimmung. Abgesehen von der Gerichtsbarkeit, die den Städten gleichzeitig durch ein anderes Gesetz genommen wurde, schloss die St. O. die Ortspolizei von der Zuständigkeit der städtischen Selbstverwaltung, aber nicht von ihrer Zahlungspflicht aus. Sie beging damit ihren einzigen, überaus verhängnisvollen Prinzipfehler (vgl. unten). Im übrigen unterstellte sie zwar die kommunale Tätigkeit der staatlichen Aufsicht; gab dieser aber durch genaue gesetzliche Umschreibung eine feste Rechtsform.

Qualitativ war der mit der St. O. vollzogene Fortschritt überaus bedeutungsvoll; aber im Rahmen des grossen Steinschen Planes einer fundamentalen Staatsreform, die das obrigkeitliche Beamtenregiment durch die Selbstverwaltung in den Verfassungsstaat überführen wollte, war quantitativ ihre Wirksamkeit doch nur recht beschränkt. Das damalige Preussen war ganz überwiegend Agrarstaat, das städtische Element an Zahl und an wirtschaftlicher wie politischer Bedeutung keineswegs ausschlaggebend. Die notwendige Voraussetzung für eine Höherführung der Selbstverwaltungsorganisation war also eine Verbreiterung ihrer Grundlage durch die Ausdehnung auf das agrarische Land. Die Vorbedingung dafür wiederum war die Neuordnung der gutsherrlich-bäuerlichen Verhältnisse. Sie ward von der Hardenbergschen Gesetzgebung in Angriff genommen. Da jedoch die Beamtenregierung hierbei auf den energischen Widerstand der alten

sozialen Herrenschicht stiess, ohne die tatkräftige Unterstützung der übrigen Volksklassen zu erhalten, konnte der Erfolg nur unzulänglich sein. Ja, der bisher schon hier so mächtig überwiegende Grossgrundbesitz wurde noch gewaltig verstärkt, indem die Rittergüter für die Aufhebung feudaler Gerechtsame durch Zuschlagung von Bauernland entschädigt wurden. Die Aufgabe, diese Grossgüter mit den meist kleinen und leistungsschwachen Dörfern in den Rahmen einer modernen Organisation kommunaler Selbstverwaltung einzufügen, war tatsächlich unlösbar. Demgemäss blieb die feudal-patrimoniale Organisationsform bestehen: die Patrimonialobrigkeit der Rittergüter über die Landgemeinden.

Zu diesem scharfen Gegensatz zwischen Stadt und Land der ostelbischen Provinzen trat nach dem Wiener Kongress in dem vergrössert wiederhergestellten Staate der nicht minder scharfe Gegensatz von Ost und West. Hier im Westen war jener Gegensatz von Stadt und Land, der im Osten der wirtschaftlichen, sozialen und rechtlichen Struktur der Bevölkerung das charakteristische Gepräge gab, erheblich abgemildert, im Rheinland vielfach fast ausgeglichen. Und im Gegensatz zum Osten mit seinem ländlichen Grossgrundbesitz und Zwerggemeindetum herrschte im Westen ländlicher Kleinbesitz und Grossgemeindetum, so dass die Reste des Grossgrundbesitzes sich leicht in die kommunale Organisation der grossen Gemeinden einfügten, die überdies noch zu Samtgemeinden verbunden waren.

Die von Hardenberg erwirkte Verordnung v. 22. Mai 1815 „über die zu bildende Repräsentation des Volkes" hatte noch den Steinschen Reformgedanken bewahrt, die Staatsverfassung organisch auf der kommunalen Selbstverwaltung in Gemeinde, Kreis und Provinz aufzubauen. Demgemäss liess der Staatskanzler durch eine Immediatkommission die Entwürfe einer Städte- und Landgemeinde-Ordnung sowie einer Kreisordnung für den ganzen Staat ausarbeiten, mit dem Ziele: „die Grundsätze der St. O. v. 1808 auf alle Kommunen auszudehnen, um mit der grösseren Selbständigkeit, welche hiernach den Gemeinden zuteil wird, auch eine rege Teilnahme für ihre gemeinschaftlichen Angelegenheiten unter allen ihren Gliedern zu erwecken, und auf einer in diesem Sinne gebildeten Gemeindeeinrichtung die Grundlagen der künftigen Verfassung zu erbauen". Eine wirklich gemeinsame Grundlage der kommunalen Organisation des östlichen und westlichen Landes vermochten diese Entwürfe freilich nicht herzustellen, da sie an die ländlichen Verhältnisse des Ostens, insonderheit an die kommunale Immunität der Rittergüter nicht rühren durften. Daher versuchte man schon damals den Ausweg, die auf der untersten Stufe, der Ortsgemeinde, zunächst unmögliche Ausgleichung auf der nächst höheren Stufe, bei den Kreisen, zu gewinnen. Dazu bedurfte es jedoch auch einer gründlichen Umgestaltung der östlichen Kreistage, die wiederum aus den Rittergutsbesitzern als Kreisständen, mit dem von ihnen präsentierten Landrat an der Spitze, bestanden; denn dies hier allein herrschende ritterschaftliche Element fehlte im Westen fast völlig. Aber auch dieser Versuch, an der Eigenart „Alt-Preussens" und seiner „echt teutschen ständischen Gliederung" etwas zu ändern, stiess in der Zeit der Karlsbader Beschlüsse auf unüberwindlichen Widerstand; die Hardenbergschen Entwürfe wurden vom König abgelehnt. Damit war sowohl der Ausbau der kommunalen Selbstverwaltung wie eine organische Entwickelung zur repräsentativen Staatsverfassung unterbunden. Die durch Gesetz v. 23. Juni 1823 eingeleitete provinzial- und kreisständische Gesetzgebung liess das Virilstimmrecht der Rittergutsbesitzer auf den Kreistagen bestehen und basierte Kreis- wie Provinzialstandschaft auf den Grundbesitz in ständischer Gliederung. Die St. O. v. 1808 blieb völlig isoliert im absolutistischen Beamtenstaat und gegenüber jenen feudalen Kreis- und Provinzialständen stehen; die Prinzipien ihrer Selbstverwaltung wurden weder auf die Landgemeinden noch auf höhere Kommunalverbände ausgedehnt; auch nicht auf die Städte der neuen Provinzen. Vielmehr erging für die grösseren Städte der Provinz Posen, die westelbischen Teile der Provinz Sachsen, für die Provinz Westfalen und für 3 rheinische Städte die revidierte St. O. v. 1831. Sie war in den äusseren Formen der Organisation dem Grundgesetz städtischer Selbstverwaltung ziemlich genau nachgebildet; aber von ihrem Geiste urteilte treffend Wilhelm v. Humboldt, „dass dem Beaufsichtigen der Staatsbehörden sehr viel zugestanden worden sei, und dass in dem ganzen Entwurf die Absicht, den Städten die zur Erwerbung allgemeiner Teilnahme an dem Gesamtwohl notwendige Selbständigkeit zu geben, sich nicht so lebendig als in der alten St. O. ausspricht". Dies trifft namentlich das Verhältnis zwischen Magistrat und Stadtver-

ordneten und die Staatsaufsicht. In erster Beziehung verschiebt die revidierte St. O. den Schwerpunkt scheinbar zugunsten des Magistrats, in Wahrheit zugunsten der Staatsbureaukratie; denn diese entscheidet endgültig in allen Konfliktsfällen zwischen beiden städtischen Kollegien; und die Wahrscheinlichkeit solcher Konflikte ist durch die unklare und komplizierte Abgrenzung der Zuständigkeit sehr gesteigert. Wie anders als in der ersten St. O. klingt hier die Legaldefinition von der Stellung des Magistrats: „Jeder Stadt soll als deren O b r i g k e i t ein Magistrat v o r g e s e t z t sein, welcher in einer doppelten Beziehung steht: a) als Verwalter der Gemeindeangelegenheiten; b) als Organ der Staatsgewalt"! Die Betonung seines Charakters als „Obrigkeit" betont zugleich die Subordinierung des Magistrats unter die eigentliche Obrigkeit: die Beamtenregierung. Und dem entspricht es durchaus, dass an die Stelle der präzisen gesetzlichen Umschreibung der Staatsaufsicht in der ersten St. O. hier als Inhalt dieser Aufsicht die Kautschukbestimmung erscheint: „dafür zu sorgen, dass die Verwaltung fortwährend in dem vorgeschriebenen Gange bleibe und angezeigte Störungen beseitigt werden". Das ist in Wirklichkeit keine Aufsicht über kommunale Selbstverwaltung, sondern die Leitung einer subordinierten Verwaltung durch die vorgesetzte Staatsbehörde. Während im Geltungsbereich der ersten St. O. ihre Hineinzwängung in den Rahmen der obrigkeitlichen Beamtenregierung durch zahlreiche „Deklarationen" in recht mühseliger Einzelarbeit geschehen musste, ist die revidierte St. O. v. 1831 der reine Ausdruck dieses zwieschlächtigen Systems. Und für die Fortdauer dieses Systems ist es bezeichnend, dass die Bestimmungen jenes längst nicht mehr geltenden Gesetzes noch heute mit Vorliebe zur „Deklaration" des geltenden Städterechts herangezogen werden.

In Westfalen trat neben die revid. St. O. eine Landgemeinde-O. v. 1841; die Rheinprovinz erhielt eine für Stadt- und Landgemeinden geltende Gem. O. v. 1845, die sich an die dort bestehenden, von der französischen Organisation beeinflussten Zustände anlehnte. In dem früher schwedischen Teil Pommerns liess man die besondern Statuten und Rezesse für die einzelnen Städte bestehen. Und auch auf dem flachen Lande der östlichen Provinzen galt nach wie vor die Ordnung des preussischen Landrechts mit der Patrimonialgewalt der Rittergüter über die Landgemeinden.

Der grosse Reformgedanke, eine Repräsentativverfassung aus dem organischen Aufbau der Selbstverwaltungskörper herauswachsen zu lassen, war also gescheitert. Die Bewegung von 1848 setzte vielmehr auch hier die konstitutionellen Formen der Verfassung neben die bureaukratische Verwaltungsorganisation der Beamtenregierung. Trotzdem verkannte die siegreiche konstitutionelle Bewegung keineswegs, dass das national selfgovernment parlamentarischen Verfassungslebens den soliden Unterbau des local selfgovernment kommunaler Selbstverwaltung nicht entbehren könne. Das erste deutsche Parlament hatte in seine „Grundrechte des deutschen Volkes" und damit in die erstrebte Reichsverfassung auch Normativbestimmungen für die Gemeindeverfassungen aufgenommen, indem es mit scharfem politischen Blick die wichtigsten Hemmnisse beseitigen wollte, die bisher einer kräftigen Entwicklung des kommunalen Lebens in den deutschen Einzelstaaten entgegenstanden. Auch beim Erlass der preussischen Verfassung v. 31. Jan. 1850 war diese Anschauung noch wirksam, wenn auch in erheblicher Abschwächung, indem der Art. 105 die Ausdehnung der Selbstverwaltungsorganisation nicht nur auf alle Ortsgemeinden, sondern auch auf die höheren Kommunalverbände: Kreis, Bezirk und Provinz vorschrieb. Die nähere Ausgestaltung war besondern Gesetzen vorbehalten Sie kamen auch als eines der ersten Werke der neuen konstitutionellen Gesetzgebung sehr rasch zustande; am 11. März 1850 erging eine neue Gemeinde-O. für städtische und ländliche Gemeinden des ganzen Staates, eine Kreis-, Bezirks- und Provinzial-O. und ein Gesetz über die Polizeiverwaltung.

Das Ziel dieser Gesetzgebung konnte kein anderes sein, als die Lücke auszufüllen, die durch das Verlassen des Stein-Hardenbergschen Reformplans entstanden war; ihr Inhalt musste daher den einstigen Hardenbergschen Entwürfen wesensverwandt sein. Wie damals war es auch jetzt die Aufgabe, die organisatorischen Gegensätze der städtischen und ländlichen Kommunalverfassung und damit zugleich die des östlichen und westlichen Staatsteiles auszugleichen. Dem entsprach die Gemeinde-O., indem sie zwar für kleine Gemeinden eine Vereinfachung der Organisation zuliess, im übrigen aber Stadt- und Landgemeinden des ganzen Staates gleich behandelte. Sie führte

als Grundlage des Bürgerrechts das Prinzip der Einwohnergemeinde durch; schloss sich aber in vielen Punkten an die Bestimmungen der revidierten St. O. v. 1831 an. Insofern brachte sie den Städten im Geltungsbereich der Steinschen St. O. eher einen Rückschritt ihrer kommunalen Autonomie. Dafür dehnte sie diese auf alle Ortsgemeinden aus unter Beseitigung der gutsherrlichen Obrigkeit, insonderheit ihrer Patrimonialpolizei über die Landgemeinden. Damit stand weiter im Zusammenhang die Uebertragung der wichtigsten Aufsichtsbefugnisse von der reinen Staatsbureaukratie auf die Organe der durch die gleichzeitige Kreis-, Bezirks- und Provinzial-O. konstituierten höheren Selbstverwaltungskörper. Denn diese Gesetze beseitigten auch die feudalen Kreis- und Provinzialstände, indem sie aus den Wahlen der Gemeindevertretungen die Kreisversammlungen nach dem Masstabe der Bevölkerung hervorgehen liessen; ebenso aus den Wahlen der Kreisvertretungen die Provinzialversammlung. Gerade die Verwandtschaft dieser Gesetzgebung mit den Grundgedanken der alten Reformpläne bereitete ihr bei der raschen Erstarkung der Reaktion sehr schnell das gleiche Schicksal, das dieselben Kräfte der Stein-Hardenbergschen Reform bereitet hatten. Die Gemeinde-O. kam allenfalls im Westen und in einigen grösseren Städten des Ostens zur Ausführung d. h. da, wo sie an den bestehenden Einrichtungen kaum etwas verbesserte. Wo sie jedoch wirklich Neues schaffen sollte, auf dem flachen Land der östlichen Provinzen, vermochten die alten Mächte jeden Anfang der Ausführung zu verhindern; damit war auch die Ausführung der Kreis-, Bezirks- und Provinzial-O. unmöglich gemacht. Am 24. Mai 1853 wurden alle diese Gesetze nebst Art. 105 der V. aufgehoben, die alten Kreis- und Provinzialstände wiederhergestellt. Die unmittelbare Folge war die Ersetzung der verfassungsgemässen I. Kammer durch das Herrenhaus. Für die Landesteile, die vorher kommunale Verfassungen besessen hatten, lebten sie in ihrer alten Buntscheckigkeit wieder auf. Die Städte der östl. Provinzen (ausser Neuvorpommern und Rügen, wo es bei den einzelnen Stadtrezessen blieb), erhielten die St. O. v. 30. Mai 1853, die sich an die aufgehobene Gemeinde-O. v. 1850 anlehnt. Ihr ähnlich ist die westfälische St. O. v. 19. März 1856, neben die gleichzeitig eine Landgemeinde-O. trat, die in der Hauptsache die früheren Einrichtungen wiederherstellte. Die rheinische Gemeinde-O. v. 1845 wurde wieder in Kraft gesetzt, aber nur für die Landgemeinden, während die Bestimmungen für die Städte abgetrennt wurden als rheinische St. O. v. 15. Mai 1856. Alle diese Gesetze gelten heute noch, nachdem die Novelle zur rheinischen Gemeinde-O. bei dem etwas plötzlichen Schluss der Landtags-Session 1911 unter den Tisch geraten ist.

Auf dem flachen Lande der östl. Provinzen aber wurden durch zwei Gesetze v. 14. April 1856 in der Hauptsache die Rechtszustände des preussischen Landrechts, insonderheit die patrimoniale Polizeiobrigkeit des Gutsherrn über die Landgemeinde restauriert.

Mit dieser Organisation, „halb noch Rohbau und halb schon Ruine", trat Preussen an die Spitze des neuen Reichs. Von den 1866 annektierten Ländern behielten Hannover, Hessen und Nassau ihre bisherigen Gemeindegesetze, Frankfurt a. M. erhielt 1867, Schleswig-Holstein 1869 eine neue St. O., die einige von dem älteren Typus abweichende Bestimmungen enthält, in denen man Konzessionen an die liberalisierende Politik sehen mochte. Nach jahrelangen Kämpfen mit der feudalen Opposition, namentlich des Herrenhauses, kam dann die Kreisordnung v. 13. Dez. 1872 zustande, mit der man den Grundstein zu einer Reform der ganzen inneren Verwaltung zu legen glaubte. Das Prinzip dieser Reform hatten die Motive zum ersten Entwurf der Kr. O. also verkündet: „Der Entwurf soll, indem er für die Selbstverwaltung die Basis schafft, die Reform der inneren Verwaltung überhaupt einleiten". Es war im Kern immer wieder der Leitgedanke des Stein-Hardenbergschen Planes, der mit immanenter Notwendigkeit bis zu seiner endlichen Verwirklichung wiederkehren muss, weil es keine andere Möglichkeit einer einheitlichen Organisation gibt.

War der Sinn des neuen Reformversuches notwendig der gleiche wie der seiner Vorgänger, so stiess er gleich ihnen auf die alten Hindernisse: den Gegensatz zwischen West und Ost, der wieder in der „Eigenart" der ostelbischen Landzustände wurzelte. Statt diese Hemmungen zu überwinden, suchte die Reform sie zu umgehen, indem die Kr. O. nicht einheitlich für den ganzen Staat, sondern nur für die östlichen Provinzen (ausser Posen) erlassen wurde; und indem man auch hier das heisse Eisen der Beziehungen zwischen Rittergut und Landgemeinde möglichst wenig berührte. Damit entfiel aber ein tragfähiger kommunaler Unterbau der Kreisverfassung. Von den 25 000 Land-

gemeinden der östlichen Provinzen hatten kaum 10% mehr als 500 Einwohner; daneben standen etwa 16 000 selbständige Rittergüter mit fast 2 Millionen Einwohnern. Die einfache Eingemeindung dieser ungeheuerlichen Latifundien in jene Kleingemeinden war tatsächlich undurchführbar. So lange solche Hypertrophie des Grossgrundbesitzes besteht, gibt es für die kommunale Organisation nur den Notbehelf, grosse Samtgemeinden zu bilden, die für die Inkommunalisierung des Grossgrundbesitzes genügenden Raum bieten. Das war zugleich der einzige Weg zu einer Annäherung der östlichen und westlichen Organisation. An diesem Kardinalpunkt schieden sich nun aber die Geister; was die einen erstrebten, wollten die andern gerade verhindern. Um die Kr. O. überhaupt zustande zu bringen, einigte man sich schliesslich auf das Kompromiss kleinere Gemeinden und Gutsbezirke zu Amtsbezirken zu verbinden. Die einen erwarteten davon die Entwicklung zu kommunalen Samtgemeinden, die andern die Verhinderung solcher Entwicklung. Die letzteren haben recht behalten; die kommunale Funktion der Amtsbezirke ist völlig verkümmert; sie sind lediglich ländliche Ortspolizeibezirke geblieben. Denn soweit musste die Kr. O. allerdings in das Verhältnis von Rittergut und Landgemeinde eingreifen, dass sie endlich die 1807 beabsichtigte Aufhebung der gutsherrlichen Patrimonialpolizei aussprach, wie auch die des Erb- oder Lehnschulzenamts, an dessen Stelle der gewählte Gemeindevorsteher trat. Da man aber keine genügend starken Landgemeinden schuf, tat man gerade das, was bei den Beratungen von allen Seiten prinzipiell verworfen worden war, indem man auch hier wieder die Ortspolizei von der Kommunalorganisation losriss und sie dem vom Oberpräsidenten zu ernennenden Amtsvorsteher überwies. Tatsächlich blieb damit in vielen Fällen die alte Patrimonialpolizei unter anderer Firma bestehen; denn sehr häufig erscheint immer noch der Rittergutsbesitzer in der Eigenschaft des Amtsvorstehers als Polizeiherr über die Landgemeinden.

Bei dieser Sachlage war es weiter unmöglich, die Kreisvertretung einheitlich aus den Gemeindevertretungen hervorgehen zu lassen; vielmehr wurde der Kreistag im Anschluss an die „gegebene Gliederung" in Städte, Landgemeinden und selbständigen Grossgrundbesitz in Gestalt der 3 Wahlverbände gebildet. Allerdings wurde für die Zugehörigkeit zum ersten Kreisstand nicht an der „historischen Eigenschaft als Rittergut" festgehalten; sondern massgebend ist ein Zensus an Grund- und Gebäudesteuer; auch treten die ländlichen Gewerbetreibenden der höchsten Gewerbesteuerklasse hinzu. Während die ländlichen Kreistagssitze je zur Hälfte auf diesen ersten Wahlverband und den der Landgemeinden verteilt werden, geschieht die Verteilung zwischen Stadt und Land ohne Rücksicht auf die Steuerleistung nach dem Verhältnis der Einwohnerzahlen; jedoch mit der Beschränkung, dass die Städte keinesfalls mehr als die Hälfte, wenn nur eine Stadt zum Kreise gehört, höchstens ein Drittel der Abgeordneten stellen. Das mächtig aufstrebende städtische Element ist also kraft Gesetzes zur ewigen Minorität innerhalb der Kreisverfassung verurteilt, die sich damit von vornherein in prinzipiellen Gegensatz zur natürlichen Entwicklung unsrer Zeit gesetzt hat. Freilich haben die Städte von mehr als 25 000 E. die Möglichkeit, aus dem Kreise auszuscheiden und selbständige Stadtkreise zu bilden. Soweit diese Möglichkeit Wirklichkeit wird, was meist recht schwierig ist, prägt sich natürlich der antiurbane Charakter des zurückbleibenden Landkreises noch schärfer aus, so dass er auch für die kleineren Städte keinen geeigneten Platz bietet. Daran ändert die halb anerkannte, halb wieder verkümmerte Sonderstellung der kreisangehörigen Städte von mehr als 10 000 E. gar nichts. Ueberhaupt versagt ja unsere historisch-verwaltungsrechtliche Grenzziehung zwischen Stadt- und Landgemeinde völlig gegenüber der modernen Entwicklung, vor allem in Industriegegenden und in der Umgebung der Grosstädte; sie ermöglicht die Existenz von „Städten" mit 500—600 E. neben „Landgemeinden" mit 50—60 000 E. Letztere hält man künstlich im „Stande der Landgemeinden" zurück, weil sie als Städte doch ihr Ausscheiden aus dem Kreise schliesslich durchsetzen könnten. Sie und die kreisangehörigen Städte sollen durch ihre Steuerkraft der Leistungsschwäche der Kleingemeinden und Gutsbezirke aufhelfen. Andererseits sind sie an den Leistungen der Kreisgemeinde weit weniger interessiert, weil sie als Grossgemeinden die wichtigsten kommunalen Aufgaben zunächst allein zu erfüllen haben. Daneben aber müssen sie weiter durch die Kreisorganisation einen grossen Teil der Kosten für die kommunalen Funktionen aufbringen, denen die Kleingemeinden und Gutsbezirke nicht gewachsen sind. Bei alledem bilden ihre Vertreter auf den Kreistagen die geborene Minorität.

Schliesst schon diese Gestaltung des Repräsentativorgans der Kreisgemeinde ein wirkliches kommunales Leben aus, so gilt dies nicht minder von den beiden anderen obersten Organen. Der vom Kreistag gewählte Kreisausschuss ist natürlich ein Mikrokosmos seines Wahlkollegiums. Und der Leiter der ganzen Kreisverwaltung, der von Amts wegen den Vorsitz im Kreistag und Kreisausschuss führt, der Landrat, ist mit der Kreisgemeinde nur durch eine rechtlich unmassgebliche Vorschlagsbefugnis des Kreistags verbunden. Er ist „ad nutum amovibler" politischer Beamter, steht also in schärfstem Subordinationsverhältnis zu den vorgesetzten Staatsbehörden, mithin in prinzipiellem Gegensatz zur Selbständigkeit eines Selbstverwaltungsorgans. Auf der anderen Seite erscheint freilich bei ihm auch die prinzipielle Unabhängigkeit der reinen Staatsbeamten von unten nur in eigentümlicher Brechung, die sich aus seinem Verhältnis zu den 3 Elementen der Kreisorganisation, den 3 restaurierten Kreisständen ergibt. Zwischen Landrat und Kreisstädten herrscht bestenfalls ein bewaffneter Frieden als notwendige Folge der unglücklichen Eingliederung der Städte in den agrarischen Kreis. Dagegen hat der Landrat die Landgemeinden tatsächlich und rechtlich unbedingt in der Hand. Zur wirksamen Leitung des Kreises ist er also auf die Unterstützung des ersten Kreisstandes angewiesen, die er nur durch Eingehen auf dessen Sonderinteressen gewinnen kann. Gemeinsam aber beherrschen beide nicht nur Kreistag und Kreisausschuss absolut, sondern damit die ganze Organisation, wie sie auf Grundlage dieser Kr. O. aufgebaut wurde.

Der Reform der Kreise folgte die der Provinzen durch die Prov. O. v. 1875, die gleichfalls nur für die östlichen Provinzen ausser Posen erging. Und mit zwingender Logik projizierten sich die spezifisch östlichen Charakterzüge der Kr. O., insonderheit die Unterordnung der städtischen Interessen unter die des agrarischen Grossgrundbesitzes, auf die Prov. O. Das gilt zunächst von der Bildung des Repräsentativorganes der Provinzialgemeinde, des Provinziallandtags. Seine Mitglieder werden von den Kreistagen gewählt, in Stadtkreisen von Mag. und Stadtver. Dass die Provinzialvertretung aus den Kreisvertretungen hervorgehe, entspricht dem seit den Stein-Hardenbergschen Plänen feststehenden Grundriss dieser Organisation. Jedoch sollten danach die Kreisvertretungen aus den Gemeindevertretungen hervorgehen; und diese grundlegende Voraussetzung ist mangels einheitlicher kommunaler Fundamentierung des Kreises, an deren Stelle das Dreiständesystem der Kr. O. getreten war, weggefallen. Damit sind auch im Provinziallandtag die Städte kraft Gesetzes zu hoffnungsloser Minderheit verdammt. Und der Provinziallandtag wählt die beiden anderen leitenden Organe der Provinzialgemeinde: Provinzialausschuss und Landesdirektor! Aus der Konstruktion der Kreisverfassung ergibt sich auch die merkwürdige Tatsache, dass im Provinzialausschuss, einem Organ rein kommunaler Selbstverwaltung, politische Staatsbeamte, die Landräte, eine massgebende Rolle spielen. So haben auch im Provinzialverbande die Städte den geringsten Einfluss auf die Verwendung der Mittel, zu deren Aufbringung sie nach ihrer Leistungsfähigkeit am meisten beitragen müssen; wie denn auch hier diese Mittel vor allem für solche Einrichtungen gebraucht werden, an denen jedenfalls die grösseren Städte das geringste Interesse haben, weil sie schon als Grossgemeinden solche kommunalen Aufgaben z. B. Wegebau, Irrenpflege und ähnl. selbst erfüllen müssen. Andrerseits fehlt der beim Kreise noch gelassene Notausgang eines Ausscheidens aus dem Provinzialverband auch für die grössten Städte. Nur Berlin gehört keiner Provinz an.

Doch auf diese wesentlich pekuniäre Beeinträchtigung ist die Wirkung der antiurbanen Grundlage der ganzen Organisation keineswegs beschränkt. Die mit Kr.- und Prov.-O. eingeführte Gesetzgebung nahm auch den Gedanken wieder auf, die reorganisierten höheren Kommunalkörper zur Ausübung der Kommunalaufsicht heranzuziehen; und sie fügte die Organisation einer — freilich recht fragmentarischen — Verwaltungsrechtsprechung hinzu. Die dafür neugeschaffenen Behörden erhielten nach mannigfachen Experimenten durch L.V.G. u. Z.G. von 1883 ihre heutige Gestalt. Als Beschlussbehörden der allgemeinen Landesverwaltung fungieren über dem Kreisausschuss: Bezirksausschuss und Provinzialrat; der Bezirksausschuss ist zugleich, wie auch der Kreisausschuss, Verwaltungsgericht. Der Provinzialrat besteht aus dem Oberpräsidenten als Vorsitzenden, einem ernannten staatlichen Berufs- und 5 gewählten Ehrenbeamten; der Bezirksausschuss aus dem Regierungspräsidenten als Vorsitzenden, 2 ernannten staatlichen Berufs- und 4 gewählten Ehrenbeamten. Die ehrenamtlichen Mitglieder beider Behörden aber werden vom Provinzialausschuss gewählt. Da der Provinzialausschuss vom Provinziallandtag gewählt wird, so überträgt sich dessen Struktur auf jene

Kollegien; und da der Provinziallandtag auf der Kreisverfassung ruht, ist am letzten Ende für die ganze Organisation das im Kreise verankerte condominium von Staatsbureaukratie und Grossgrundbesitz massgebend. Die so konstruierten Behörden aber sind zur Mitwirkung bei der Staatsaufsicht über die städtische Selbstverwaltung, der Bezirksausschuss auch zur Verwaltungsrechtsprechung über ihre Angelegenheiten berufen. Dagegen erhob sich schon bei der Beratung der Prov. O. der energische Widerspruch aller Vertreter der Städte ohne Unterschied der politischen Partei; lieber noch wollten sie unter der bisherigen Aufsicht der Staatsbureaukratie allein verbleiben. Sogar der Minister Eulenburg erkannte die Berechtigung dieses Widerspruches an, verwies aber zur Beruhigung auf das Gesetz, das er nunmehr für das „notwendigste" erklärte, nämlich eine revidierte St. O. Ein solcher Entwurf wurde auch 1876 von der Regierung eingebracht, um „die unerlässliche weitgreifende Umgestaltung mittels eines völlig neuen, die gesamte städtische Verfassung einheitlich und übersichtlich regelnden Gesetzes herbeizuführen", wie es in den Motiven heisst. Nicht nur die Einordnung in das neue, von der Kreisverfassung beherrschte Behördensystem sollte dadurch für die Städte erträglicher gestaltet, sondern auch der als unhaltbar anerkannte Zustand der Geltung von etwa 20 verschiedenen Städte- und Landgemeinde-Ordnungen mit vielfach veralteten Bestimmungen beseitigt werden. Der Entwurf scheiterte jedoch am Widerstande des Herrenhauses; und damit haben sich alle jene Uebelstände bis heute unverändert erhalten.

Doch auch für das Prinzip der ganzen Reformgesetzgebung war die Konstruktion jener Behörden von verhängnisvollster Bedeutung. Der ursprüngliche Grundgedanke dieser Reform war der einer Dezentralisation der Staatsverwaltung durch Selbstverwaltung gewesen, das notwendig immer wiederkehrende Steinsche Leitmotiv. Dazu war die Organisation der höheren Kommunalkörper, Kreis und Provinz, notwendige Voraussetzung; aber sie schuf doch nur die Formen, die ihren Inhalt erst durch die Uebertragung der bisher vom Staatszentrum bureaukratisch geleiteten inneren Landesverwaltung an die kommunalen Selbstverwaltungskörper erhalten sollten. Demgemäss erwartete man auch noch bei Verabschiedung der Kr. O. ganz allgemein von dem Fortgange der Reform die Aufhebung des alten Hauptsitzes bureaukratischer Landesverwaltung, der Bezirksregierungen, und die Aufteilung ihrer Zuständigkeit zwischen Kreis und Provinz. Mit der Prov. O. trat jedoch eine bedeutsame Schwenkung ein. Die bureaukratische Bezirksinstanz wurde konsolidiert; und ausser einigen Spezialangelegenheiten, die den Provinzialgemeinden zugewiesen wurden, fand keine Dezentralisation durch kommunale Selbstverwaltung statt; vielmehr wurden jene neuen, aus Berufs- und Ehrenbeamten gemischten Staatsbehörden gebildet, die man seitdem ebenso hartnäckig wie falsch als „Selbstverwaltungsorgane" bezeichnet. Dass man den Widersinn dieser Bezeichnung jemals übersehen konnte, das erklärt sich aus der lange herrschenden und noch heute nicht ganz ausgestorbenen, falschen Identifizierung der Verwaltung durch Ehrenämter mit dem Begriff der Selbstverwaltung. Weil in jenen Kollegien auch Ehrenbeamte sitzen, verfiel man in den Wahn, Behörden als Selbstverwaltungsorgane gelten zu lassen, die unter der Leitung der eigentlichen Träger der Staatsbureaukratie stehen! Jene Identifizierung ergab sich aus der Doktrin von dem Gegensatz zwischen „wirtschaftlicher" und „obrigkeitlicher" Selbstverwaltung und diese Doktrin beruhte wiederum auf der Irrlehre, dass Kommunalverwaltung ihrer Natur nach nur wirtschaftliche Verwaltung sei, während alle „obrigkeitliche" Verwaltung begrifflich „staatlich" sei. Diese Dogmatik war ein altes Erbstück des doktrinären Liberalismus und, gestützt durch die wissenschaftliche und politische Autorität Gneists, noch so wirksam, dass sich der damals einflussreiche Liberalismus auf die abschüssige Bahn dieser fälschlich s. g. „Selbstverwaltungsorganisation" drängen liess. Allerdings forderte er programmatisch „eine Reform der staatlichen Obrigkeitsverwaltung im Sinne der Selbstverwaltung" und daneben, wie man es gern ausdrückte, „eine Verbindung der kommunalen Wirtschafts- mit der staatlichen Obrigkeitsverwaltung". Aber worin sollte das Wesen jener „obrigkeitlichen Selbstverwaltung" im Unterschiede von sonstiger staatlicher Verwaltung denn bestehen, da man die Kommunalisierung der „obrigkeitlichen" Funktionen als Widerspruch zum „wirtschaftlichen" Charakter der Kommunalverwaltung ansah? Da blieb freilich kein anderer Anhaltspunkt als der Unterschied von besoldetem Berufs- und unbesoldetem Ehrenamt. So entstand das Dogma: obrigkeitliche Selbstverwaltung ist die Verwaltung von Staatsämtern durch unbesoldete Ehrenbeamte! Also ist der vom Oberpräsidenten ernannte,

dem Landrat subordinierte ländliche Polizeiverwalter, der Amtsvorsteher: Organ der Selbstverwaltung; und sogar die Verbindung mit der „wirtschaftlichen Kommunalverwaltung" ist durch die Vorschlagsliste des Kreistages erfreulich hergestellt. Aber das gilt nur, falls sich ein unbesoldeter Ehrenbeamter für den Posten findet; andernfalls kann der Oberpräsident auch einen besoldeten Beamten hinsetzen; — und sofort hört dasselbe Amt auf, Organ der Selbstverwaltung zu sein! Nach derselben Formel ist dann freilich der Provinzialrat zu $^5/_7$, der Bezirksausschuss zu $^4/_7$ Selbstverwaltungsorgan; und die Verbindung mit der „wirtschaftlichen Kommunalverwaltung" ist hier sogar durch Wahl der Selbstverwaltungs-Siebentel seitens des Prov.-Ausschusses hergestellt. Aber ist es eine mögliche Vorstellung, dass ein und dieselbe Behörde zu einem gewissen Bruchteil Selbstverwaltungsorgan sei, zum andren Bruchteil etwas andres? Und kann man die besoldeten Berufsbeamten in den städtischen Magistraten nach dieser Formel noch irgendwo in der Selbstverwaltungsorganisation unterbringen? Hier liegt die Wurzel bloss für die theoretischen Schmerzen der deutschen Lehre von der Selbstverwaltung; aber auch für die praktische Unzulänglichkeit der preussischen Verwaltungsorganisation.

Wie jedes andere Kriterium einer begrifflichen Unterscheidung von „staatlichen" und „kommunalen" Funktionen, so versagt auch das der „obrigkeitlichen" und „wirtschaftlichen" Verwaltung. Als politische Gemeinwesen haben Staat wie Gemeinde sowohl obrigkeitliche wie wirtschaftliche Funktionen. Es gibt folglich auch keinen Gegensatz von „obrigkeitlicher" und „wirtschaftlicher" Selbstverwaltung. Wohl scheiden sich staatliche und kommunale Selbstverwaltung, wie oben erörtert worden, als national und local selfgovernment. Aber eine „Dezentralisierung der Staatsverwaltung durch Selbstverwaltung", die von der vorigen preussischen — wie übrigens von jeder modernen — Verwaltungsreform als Ziel proklamiert wurde, ist nur im Sinne k o m m u n a l e r Selbstverwaltung möglich d. h. durch Uebertragung bisher staatlicher Kompetenzen auf die kommunalen Selbstverwaltungskörper, die Gemeinden und Gemeindeverbände. Nur so scheiden diese Funktionen aus dem Verantwortlichkeitskreise des staatlichen Behördensystems aus, weil sie aus dem Subordinationsverhältnis unter den verantwortlichen Minister ausscheiden. Denn Subordination und Dezentralisation sind miteinander völlig unvereinbar; die Dezentralisation beginnt, wo die Subordination und mit ihr die Verantwortlichkeit eines staatlichen Vorgesetzten aufhört, und an ihre Stelle ein anderes Behördensystem und eine andre Verantwortlichkeit tritt: im kommunalen Selbstverwaltungskörper. Die Voraussetzung ist aber eben der Übergang der Funktionen auf die kommunalen Gemeinwesen selbst, so dass die lokale Verwaltung, statt von dem grossen Staatszentrum her, aus dem engeren Zentrum des Selbstverwaltungskörpers geleitet wird. Diese ursprüngliche Reformidee gab man auf und schuf statt dessen Staatsbehörden, gemischt aus subordinierten Berufs- und aus Ehrenbeamten, deren Bestellung aus einem so vielfachen Destillationsprozess hervorgeht, dass sich jeder lebendige Zusammenhang mit einem Selbstverwaltungskörper und jede kommunale Verantwortlichkeit verflüchtigt. Dieser organische Fehler zeitigte als Symptome: die Ueberfülle der Behörden, die unerträgliche Kasuistik ihrer Zuständigkeitsgrenzen, die Schwerfälligkeit des unter ständigen Reibungen sich hinschleppenden Geschäftsganges; kurz, die sofortige Reformbedürftigkeit der ganzen Verwaltungsreform. Es ist das eingetreten, wovor der damalige Abg. Miquel 1875 warnte: „Wenn uns diese Selbstverwaltungsorganisation dahin führte, dass wir schliesslich, wenn wir die Rechnung machen, sagen müssten: wir haben ebenso viel Geheimräte und Regierungsräte wie vorher, aber wir haben daneben noch viele tausend Bürger herangezogen zu den Staatsangelegenheiten, so würde das allerdings ein sehr schlechtes Resultat sein. Wir würden dann auch uns von dem Ausgangspunkt der ganzen Reform entfernen. Der ganze Ausgangspunkt war der: nicht Stellung der bürgerlichen Tätigkeit neben der der Staatsbeamten, sondern E r s a t z des Staatsbeamten durch die freie Tätigkeit des Bürgers".

Die Organisation der höheren Kommunalkörper wurde im Laufe der 80er Jahre auf die übrigen Provinzen mit Ausnahme von Posen ausgedehnt, indem jede von ihnen eine besondere Kr.- und Prov. O. erhielt, die den östlichen Mustern nachgebildet sind mit etlichen Modifikationen, die sich hauptsächlich aus dem Fehlen des selbständigen Gutsbezirks im Westen ergaben. Hier tritt zum Teil die Grossindustrie an die Stelle des ostelbischen Grossgrundbesitzes. Den Schluss dieser

Gesetzesreihe macht die Hohenzollernsche Landes-O. v. 1900 für den Regierungsbezirk Sigmaringen, der, wie die beiden Regierungsbezirke von Hessen-Nassau, ausnahmsweise einen Kommunalverband bildet. Auch darin hat Hohenzollern eine Sonderstellung, dass seine Gemeinde-O. v. 1900 als einzige in Preussen für Stadt- und Landgemeinden zugleich gilt; es gibt dort nämlich nur wenige und unbedeutende Städte. Hessen-Nassau erhielt dagegen noch 1897 eine Städte- und eine Landgemeinde-O. Die Miquelsche Steuerreform der 90 er Jahre hatte eine Verschärfung des „plutokratischen Charakters" der Dreiklassenwahl zur Folge, als deren Gegengewicht nach manchen Experimenten das Gemeinde-Wahlgesetz v. 30. Juni 1900 erlassen wurde. Es gilt für die Städte von mehr als 10 000 E., in denen das Dreiklassenwahlsystem besteht; und es kann füglich als Musterbeispiel des Flickwerks gelten, das die Gesetzgebung der letzten Jahrzehnte auf diesem Gebiete nur noch zu leisten vermochte.

Die Lücke, die bei der Entlassung Steins i. J. 1808 in der Kommunalorganisation des östlichen Landes offen gelassen war, wurde endlich durch die östl. Landgemeinde-O. v. 3. Juli 1891 ausgefüllt. Den zwingenden Anlass gab auch hierzu jene Steuerreform, da die Neuordnung der Kommunalabgaben unter Überweisung der bisher staatlichen Realsteuern ohne eine Neuordnung der ländlichen Kommunalverfassung undurchführbar gewesen wäre. Das alte Prinzip einer blossen Realgemeinde der „angesessenen Wirte" konnte nicht mehr in voller Ausschliesslichkeit aufrecht gehalten werden. Aber in dem für die ganze Organisation der ländlichen Selbstverwaltung und damit auch der höheren Kommunalkörper entscheidendsten Punkte, dem Verhältnis von Kleingemeinde und selbständigem Gutsbezirk, vermochte auch jetzt noch der preussische Gesetzgeber nichts zu bessern. Wohl hatte der Entwurf des Ministers Herrfurth eine Zusammenlegung von Landgemeinden und Gutsbezirken durch Verordnung zulassen wollen und sogar eine allgemeine Revision dieser Verhältnisse in Aussicht genommen. Aber diese Absicht einer gründlichen Reform scheiterte auch diesmal wieder an der alten Gegnerschaft. Das schliessliche Kompromiss behält zwar formell die Möglichkeit einer Eingemeindung durch Verordnung bei; knüpft sie jedoch an so komplizierte Bedingungen und Instanzen für jeden Einzelfall, dass tatsächlich eine planmässige, organisatorische Neuordnung der kommunalen Einteilung unmöglich gemacht ist. Auch die als Surrogat leistungsfähiger Landgemeinden vorgesehenen Zweckverbände sind darauf angelegt, die Entwicklung von ländlichen Samtgemeinden unter Einbeziehung des Grossgrundbesitzes zu verhindern. Die Entscheidung steht beim Kreisausschuss, dessen Zusammensetzung wie die des Kreistages ja gerade auf dem Mangel solcher Samtgemeinden beruht. Zu Gunsten dieser Behörde ist auch das Selbstbestimmungsrecht der Landgemeinde gelähmt, da der Gemeindevorsteher ihre Entscheidung einzuholen hat bei jedem Gemeindebeschluss, der nach seiner — oder des Landrats — Ansicht das Gemeindeinteresse verletzt. So ist auch an dieser fundamentalen Stelle der Kardinalfehler der ganzen Organisation unverändert geblieben. Eine der östlichen ähnliche L.G.O. erhielt Schleswig-Holstein 1892.

Der Gedanke der Zweckverbände, der in der L.G.O. ein Notbehelf für die Zwerggemeinden sein sollte, hat neuestens durch die beiden Gesetze vom Juli 1911 Anwendung auf die Städte und im besonderen auf die grösste Gemeinde des Reichs gefunden. Während die deutsche Entwicklung des letzten Menschenalters vornehmlich durch das gewaltige Anwachsen der Städte, insonderheit der Grosstädte und ihrer Umgebung, der grosstädtischen Agglomerationen charakterisiert wird, hat die Verwaltungsorganisation von Anbeginn einen ausgesprochen antiurbanen Zug gezeigt; und seit 1876 hat die Gesetzgebung nicht einmal mehr den Versuch gemacht, der gewaltigen tatsächlichen Entwicklung dieser ältesten und grössten Selbstverwaltungskörper organisatorisch auch nur nachzuhinken. Alle, vor 35 Jahren von der Regierung selbst als unhaltbar bezeichneten Mängel bestehen noch heute. Mit der gesetzlichen Möglichkeit einer eventuell zwangsweisen Bildung städtischer Zweckverbände ist demgegenüber wenig getan. Allerdings ist bei vielen Städten den dringendsten Missständen durch Eingemeindungen wenigstens äusserlich abgeholfen worden. Nicht so bei Berlin. Seine Einfügung in den Aufbau der Verwaltungsorganisation war von vornherein für die Entfaltung kommunaler Selbstverwaltung höchst ungünstig. Sein schnelles und gewaltiges Wachstum musste sich bei der unverhältnismässigen Enge seines Gebiets — es ist weitaus die kleinste Millionenstadt der Erde! — mehr als irgendwo sonst ausserhalb des Weichbildes, in der

suburbanen Agglomeration vollziehen. Nach der kurzen Episode unter dem Minister Herrfurth setzte die Regierung jeder Eingemeindungspolitik hartnäckigsten Widerspruch entgegen und förderte das Emporwuchern eines kommunalen Chaos ohnegleichen. Und doch wäre hier die Gesetzgebung zur Lösung einer Aufgabe berufen gewesen, die in der bisherigen Entwicklung der modernen Stadtverfassungen fast völlig vernachlässigt ist: der Dezentralisierung kommunaler Organisation. Sie ist ein unabweisliches Bedürfnis für eine gedeihliche Selbstverwaltung der Grossstädte. Der unerträglich gewordenen kommunalen Zersplitterung Gross-Berlins soll nunmehr der neue „Verband" abhelfen. An sich ein höchst unzulängliches Mittel für solchen Zweck, und nicht ohne ernste Gefahr für das Lebensprinzip kommunaler Selbstverwaltung, weil dadurch die organisch ineinandergreifenden Zweige ihrer Tätigkeit, vor allem auch ihr finanzieller Bedarf und seine Deckung willkürlich auseinander gerissen werden. Immerhin könnte dieser vorläufige Notbehelf hingenommen werden als ein Übergangsstadium, das schliesslich zu der einzig erspriesslichen Lösung, der Eingemeindung mit kommunaler Dezentralisation führen soll. Aber die Anlage dieser Organisation eröffnet für solche Entwicklung keine günstigen Aussichten. Das Gebiet des Verbandes, das zwei weit hingestreckte Landkreise einschliesst, entspricht in keiner Weise der natürlichen Gestalt eines Gemeindegebiets. Seine Kompetenz ist höchst fragmentarisch und ganz unzulänglich für die wichtigsten Gemeininteressen. Und seine Organe: Verbandsversammlung, Verbandsausschuss und Verbandsdirektor haben eine so bedenkliche Ähnlichkeit mit den Organen der Provinzialgemeinde, dass die Absicht durchscheint, eher den einst mit Recht verworfenen Plan einer Provinz Berlin wieder aufzunehmen, als die Grundlage einer Grossgemeinde Berlin zu schaffen. Damit wäre aber die hier gestellte Aufgabe völlig verkannt und verfehlt. Aufgabe der Provinzialgemeinde ist es, die Tätigkeit ihrer Glieder, der Kreisgemeinden, zu ergänzen, soweit deren Kräfte für gewisse kommunale Funktionen nicht ausreichen. Darum handelt es sich hier jedoch gar nicht; vielmehr um eine so enge wirtschaftliche, soziale und örtliche Durchdringung verschiedener Gemeinden, dass ihre kommunale Tätigkeit bei getrennter, unzusammenhängender kommunaler Organisation durch ständige Reibung gehemmt wird. Da bedarf es der Lösung der Gegensätze durch die Organisation einer grossen Ortsgemeinde, deren Gebiet durch die örtliche, soziale und wirtschaftliche Einheit bestimmt wird, mit einer Dezentralisation, die den Partikulargemeinden die innerhalb der Gemeinschaft ohne hemmende Reibung mögliche Selbständigkeit lässt. Wie wenig der „Verband" in seiner jetzigen Gestalt die Gegensätze durch eine höhere Einheit organisch löst, das zeigt sich deutlich darin, dass er sie immer wieder mechanisch durch den Machtspruch einer Beschlussbehörde durchhauen muss. Diese Behörde ist ein potenzierter Bezirksausschuss, und so wenig wie dieser ein Selbstverwaltungsorgan. Für eine gesunde Entwicklung unseres grössten Selbstverwaltungskörpers bleibt nur die Hoffnung, dass sich schliesslich die Logik der Tatsachen wieder einmal stärker erweisen mag als die der Menschen.

Im Verlaufe eines Jahrhunderts hat die preussische Selbstverwaltungsgesetzgebung den grossen Plan Steins nicht zu verwirklichen vermocht. Der Dualismus zwischen obrigkeitlicher Beamtenregierung und selfgovernment, der im Staate nicht gelöst ist, ist es auch nicht gegenüber der Gemeinde. Eben deshalb bleibt die ganze Verwaltungsorganisation dauernd reformbedürftig. Aber die gegenwärtig wieder in Angriff genommene „Verwaltungsreform" wird an die eigentliche Wurzel des Übels nicht rühren; und so bleibt diese Organisation, wie seit einem Jahrhundert, „halb noch Rohbau und halb schon Ruine".

### 3. Die Entwicklung der Selbstverwaltungsgesetzgebung in den anderen deutschen Staaten.

Die Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung in Preussen hat für die ganze deutsche Entwicklung nicht bloss die Bedeutung einer partikularen Erscheinung neben so und so vielen andern. Und zwar geht sie weit darüber hinaus, keineswegs nur quantitativ im Verhältniss der Grösse dieses Einzelstaates zu der aller andern; auch nicht bloss infolge seines natürlichen Einflusses auf die Gestaltung in den kleineren, namentlich in den norddeutschen Staaten. Vielmehr treten alle Probleme dieses Gegenstandes auch qualitativ hier vollständiger und schärfer hervor, als in der Entwicklung aller übrigen Einzelstaaten zusammen. Der für das politische und kommunale Leben ganz Deutschlands so wichtige Gegensatz zwischen West und Ost geht mitten durch das

preussische Staatsgebiet. Und der andere gemeindeutsche Gegensatz zwischen obrigkeitlichem Beamtenregiment und genossenschaftlichem selfgovernment ist in Preussen am schärfsten herausgearbeitet, weil hier einerseits der Obrigkeitstaat am rücksichtslosesten verwirklicht wurde, und andererseits das entgegengesetzte Prinzip im grossen Reformplan Steins am reinsten postuliert wurde. So kann die preussische ziemlich als Paradigma der deutschen Entwicklung für die Prinzipienfragen gelten; und die Betrachtung darf sich für die übrigen Einzelstaaten auf eine gedrängte Übersicht der Hauptzüge beschränken.

Wie in Preussen selbst nach Wiederherstellung des Staates einer Ausdehnung des Geltungsbereichs der Steinschen St. O. sich übermächtige Hindernisse in den Weg stellten, so fand in den anderen norddeutschen Staaten zunächst das Vorbild jener Reform kaum irgend eine Nachahmung. Vielmehr stellte man in der Restaurationszeit nach Möglichkeit die alten Gemeindeverhältnisse wieder her. Erst unter der Nachwirkung der Julirevolution von 1830 vollzog sich in den norddeutschen Kleinstaaten vielfach im Zusammenhang mit der konstitutionellen Bewegung der Übergang zu einer modernen Organisation der kommunalen Selbstverwaltung. Eine Sonderstellung nehmen die freien Städte ein, bei denen Staatsverfassung und Stadtverfassung im wesentlichen zusammenfallen; und andererseits die Grossherzogtümer Mecklenburg, die sich solcher Modernisierung bisher entzogen haben. Dagegen ging im Königreich Sachsen die politische Bewegung gerade von der Unzufriedenheit mit dem veralteten städtischen Ratsregiment aus und führte, wie zur konstitutionellen V. v. 1831, so zur St.O. v. 1832. Auf diese wie auf andere kleinstaatliche Gemeindegesetze übte neben dem preussischen auch schon das süddeutsche Muster einen gewissen Einfluss aus; jedoch wurde die verschiedene Behandlung von Stadt- und Landgemeinden im Norden durchweg festgehalten.

Fast gleichzeitig mit der Steinschen St.-O. war in Bayern das Edikt vom 24. September 1808 über das Gemeindewesen ergangen, das die Nachahmung der napoleonischen Einrichtungen in den Rheinbundstaaten auch auf dem Gebiet der Munizipalverfassung treulich wiederspiegelt. In den kleineren süddeutschen Staaten wurde dieses System auch noch einige Zeit nach dem Sturz der Fremdherrschaft beibehalten; dagegen vollzog sich in den beiden süddeutschen Königreichen in Zusammenhang mit der Einführung konstitutioneller Staatsverfassungen auch der Übergang zur kommunalen Selbstverwaltung. Das bayrische Edikt von 1818 über die Verfassung und Verwaltung der Gemeinden trennt die Organisation der Städte und grösseren „Märkte" von der der „Ruralgemeinden", und folgt in vielen Punkten dem Steinschen Vorbild in der Absicht, „in den Städten und Märkten die Magistrate mit einem freieren und erweiterten Wirkungskreise wiederherzustellen". Auch das kommunale Zweikammersystem „bürgerlicher Magistrat" und „Gemeinde-Ausschuss" — wie die Verbindung von Ehren- und Berufsamt wird herübergenommen. Schärfer tritt die süddeutsche Eigenart in dem württembergischen Edikt von 1822 für die Gemeinden, Oberämter und Stiftungen hervor. Die Organisation ist im wesentlichen für alle Gemeinden eine einheitliche, nur mit etlichen Vereinfachungen für die Gemeinden bis zu 5000 E. Die Gemeindekollegien — Gemeinderat und Bürgerausschuss — werden beide direkt von der Bürgerschaft gewählt; auch ist ihre Beratung in der Regel eine gemeinsame. Eine dieser württembergischen vielfach ähnliche Gemeindeverfassung erging 1831 in Baden, wie überhaupt die dreissiger Jahre auch in Süddeutschland manche Fortbildung des Kommunalrechts brachten.

Alle diese Gemeindegesetze bleiben in der Grösse und Weite ihrer leitenden Gesichtspunkte, ihrer politischen Triebkraft hinter dem Steinschen Vorbild weit zurück; mögen auch manche von ihnen in technischen Einzelheiten zweckmässigere Bestimmungen enthalten. In den Kleinstaaten steht ja auch die Zentralgewalt den örtlichen Verhältnissen allzu nahe, als dass sich die politische Bedeutung der Differenzierung von kommunaler und staatlicher Organisation so fühlbar machen könnte wie im Grosstaate. So schiebt sich dort die wirtschaftliche Seite in den Vordergrund. Treffend hat schon Brater sein Urteil über jene Gemeindegesetze also zusammengefasst: „Als Kern des Gemeindelebens fassen sie noch die Vermögensverwaltung auf und nehmen auf die höheren Zwecke, welchen das Gemeindevermögen als Hilfsmittel dienen soll, in ihren Anordnungen wenig Bedacht. Von den zwei Elementen der Gemeindefreiheit wird eines, die Autonomie, noch kaum erkannt, das andere, die Selbstverwaltung, durch eine überwuchernde Staatskuratel verkümmert.

Zudem sind die Vorschriften über Organisation der Gemeindeobrigkeit darauf berechnet, dass die wichtigsten Sitze von bureaukratisch geschulten Männern eingenommen werden, und so eine Gemeindebureaukratie von innen heraus der von aussen herein regierenden Staatsbureaukratie die Hand reicht."

Die Bewegung von 1848 und die in den Frankfurter Grundrechten gegebenen Richtlinien für die Befreiung der Gemeinden als der Grundlagen des freien Staates brachten auch die Gemeindegesetzgebung der kleineren Staaten in lebhaften Fluss. Jedoch trat auch hier der Rückschlag sehr bald ein, der diesen Gesetzen meist ein ähnliches Schicksal bereitete wie den preussischen Kommunalordnungen vom 11. März 1850. Erst seit der Ära der Reichsgründung setzt hier eine neue Tätigkeit ein, die bis zur Gegenwart fortgedauert und in manchen Mittelstaaten zu fruchtbareren und zeitgemässeren Resultaten als in Preussen geführt hat.

Bayern reformierte seine Gemeindeverfassung i. J. 1869 durch zwei verschiedene Ordnungen für die rechtsrheinischen und für die pfälzischen Landesteile. Im Gegensatz zu den übrigen deutschen Staaten hat Bayern auf Grund seines Reservatrechtes nicht das System der Einwohnergemeinde angenommen, sondern das der Heimatsberechtigung beibehalten. Der Unterschied zwischen Stadt- und Landgemeinde-Verfassung bestand nur im rechtsrheinischen Bayern, nicht in der Pfalz; auch nur dort die Magistratsverfassung. Durch Ges. v. 15. Aug. 1908 ist die Städteverfassung in der Pfalz modifiziert worden; ferner ist in allen bayerischen Gemeinden von mehr als 4000 E. das Proportionalwahlsystem eingeführt.

Baden und Hessen begannen die Reform ihrer Gemeindegesetzgebung 1874 und setzten sie durch eine Reihe von Novellen bis zur jüngsten Zeit fort. Das Königreich Sachsen revidierte seine St.O. durch zwei Gesetze v. 1873, eines für die grossen, das andere für mittlere und kleine Gemeinden; im Rahmen des ersteren haben Dresden, Leipzig und Chemnitz je ihr besonderes Statut.

In Württemberg ist nach langen Kämpfen im Zusammenhang mit einer Verfassungsrevision die Gemeinde-O. v. 28. Juli 1906 zustande gekommen, die zwar drei Klassen von Gemeinden nach der Einwohnerzahl (über 50 000, über und unter 10 000) durch einige Sonderbestimmungen unterscheidet; aber doch allen gemeinsame Grundlagen der Organisation gibt. Ortsvorsteher, Gemeinderat und Bürgerausschuss werden sämtlich unmittelbar von der Bürgerschaft gewählt; die beiden Kollegien beraten in der Regel gemeinschaftlich.

Und so sind während der letzten Jahrzehnte in fast allen Einzelstaaten Gemeindegesetze in überreicher Fülle ergangen, deren Aufzählung hier unterbleiben mag.

Vielfach hing diese Gemeindegesetzgebung mit der über die Organisation höherer Kommunalverbände zusammen, die nach dem Vorgange Sachsen-Weimars i. J. 1850 und Badens 1863 jetzt mit Ausnahme weniger Kleinstaaten überall durchgeführt ist. In Bayern steht neben der staatlichen Verwaltungseinteilung in Kreise und Bezirke die kommunale Vertretung in Landräten und Distriktsräten. Die württembergischen Oberamtsbezirke sind Kommunalkörper mit dem Repräsentativorgan der Amtsversammlungen. Ähnlich in einer Reihe norddeutscher Kleinstaaten. In anderen Staaten fallen die Kommunalverbände nicht mit den staatlichen Verwaltungsbezirken zusammen, stellen ihnen aber das ehrenamtliche Element wie bei den preussischen Bezirksausschüssen. So wählen in Sachsen die kommunalen Bezirksversammlungen die ehrenamtlichen Mitglieder der staatlichen Bezirks- und Kreisausschüsse. In Baden sind die Kreise lediglich Kommunalkörper, denen aber durch Ernennung die ehrenamtlichen Mitglieder der staatlichen Bezirksräte entnommen werden. In anderen Staaten endlich verbindet sich beides, wie in den hessischen Kreis- und Provinzialtagen mit ihren Kreis- und Provinzial-Ausschüssen; in den braunschweigischen und anhaltischen Kreisversammlungen und ihren Ausschüssen. Es sind gar viele Variationen über dasselbe Thema.

### 4. Die bisherige Organisation der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland.

Die Grundlage der Gemeindeangehörigkeit bildete bisher in allen deutschen Staaten mit Ausnahme Bayerns die Einwohnergemeinde; nur in Bayern ist noch das System des Heimatsrechts in Geltung, freilich gerade hinsichtlich der Gemeindeangehörigkeit sehr

gemildert. Im übrigen hebt sich aus der — vom Wohnsitz bestimmten — Gemeinde a n g e h ö r i g k e i t die Gemeinde - M i t g l i e d s c h a f t oder - B ü r g e r s c h a f t heraus durch Hinzutritt gesetzlich bestimmter Eigenschaften: längere Dauer des Wohnsitzes, Grundbesitz, Steuerleistung usw. Eine besondere Bürgerkorporation findet sich noch in Hannover. Ohne Wohnsitz kann das Bürgerrecht den „Forensen" zustehen, Einzel- oder Gesamtpersonen, die der Gemeinde durch Grundbesitz oder Gewerbebetrieb von bestimmtem Umfang angehören. Der Inhalt des Bürgerrechts ist heute ein lediglich kommunalpolitischer: aktives und passives Wahlrecht, Fähigkeit ev. Pflicht zur Übernahme kommunaler Ehrenämter.

Dem Prinzip moderner Staatsgliederung entspricht der Satz, dass jeder Teil des Staatsgebietes einer Ortsgemeinde angehören muss. Dieser Satz wird in den östlichen Provinzen Preussens und einigen norddeutschen Kleinstaaten durchbrochen von dem Rudiment der alten patrimonialen Gliederung des flachen Landes, dem s e l b s t ä n d i g e n G u t s b e z i r k. Hier steht noch die feudal-patrimoniale Gestalt der Selbstverwaltung an Stelle der korporativen; die kommunalen Pflichten und Rechte sind solche des Gutsherrn, der sie persönlich oder durch einen Vertreter als Gutsvorsteher ausübt. Die Einwohner des Gutsbezirkes sind kommunalpolitisch noch Hintersassen; und zwar sind sie nach der oben dargestellten preussischen Organisation, die auf der Kreisverfassung mit ihrem Dreiständesystem beruht, auch von jeder Vertretung in den höheren Kommunalkörpern ausgeschlossen.

Die Verfassung der Ortsgemeinden ist im Süden und Westen Deutschlands eine überwiegend einheitliche für Stadt und Land; im Norden und Osten eine verschiedene für Land- und Stadtgemeinden. Das erste System herrscht tatsächlich auch da, wo zwar formell verschiedene Ordnungen bestehen, ihr Inhalt aber in der Hauptsache übereinstimmt, wie in der Rheinprovinz, Hessen und Baden. Württemberg differenziert innerhalb seiner einheitlichen Gemeinde-Verfassung lediglich nach der Einwohnerzahl. Dagegen ist nach dem preussischen System, das die meisten norddeutschen Staaten und das rechtsrheinische Bayern angenommen haben, der Unterschied zwischen Stadt- und Landgemeinden ein „historischer", d. h. Städte sind nur die Ortsgemeinden, in denen die St.O. eingeführt wurde, die also entweder von altersher Stadtrecht besassen oder denen es ausdrücklich verliehen ist.

Man sieht in der starken Differenzierung städtischer und ländlicher Gemeindeverfassung gern einen urwüchsigen Zug deutscher Eigenart im Gegensatz zur romanischen Neigung der Schablonisierung und Nivellierung. Danach hätte sich die deutsche Eigenart auf ostelbisch-slavischem Kolonialboden urwüchsig reiner erhalten als in den alten Landen deutscher Kernstämme, der Franken und Schwaben, die sich verwelschen liessen! Doch sieht man von diesem völkerpsychologischen Problem ab, so erscheint die Forderung wohl berechtigt, dass sich die Organisationsformen des kommunalen Gemeinlebens möglichst der Verschiedenartigkeit der konkreten Gemeinden anpassen, nicht aber in eine abstrakte Schablone gepresst werden. Jedoch wird gerade dieser Forderung das „historische" System keineswegs gerecht, indem es einerseits überwiegend agrarische Flecken als „Städte", andrerseits grosse Industrieorte oder Pertinenzen grösster Städte als „Dörfer" behandelt. Die Abgrenzung nach der Einwohnerzahl mag den praktischen Bedürfnissen eher entsprechen, doch nicht immer; auch haftet ihr eine mechanische Starrheit an, die in den Grenzfällen und bei besondern örtlichen Verhältnissen zu recht unbefriedigenden Resultaten führen kann. Sowohl den praktischen Bedürfnissen wie dem Selbstverwaltungsprinzip passt sich am besten eine Ordnung an, die innerhalb gesetzlicher Normativbestimmungen der kommunalen Autonomie einen freieren Spielraum bei der Auswahl ihrer Organisationsformen lässt. Die Hauptsache bleibt aber, dass in jeder Form die Gemeinde als wahrer Selbstverwaltungskörper organisiert sei; und gerade dies ist nach dem preussischen System bei der Landgemeinde noch weit weniger der Fall als bei der Stadt. Allerdings fehlt es hier im Osten allzu oft an der Voraussetzung wirklicher kommunaler Selbstverwaltung, der entsprechenden materiellen und intellektuellen Leistungsfähigkeit der Gemeinde, was wiederum mit der radix malorum zusammenhängt, dem Zwerggemeindetum inmitten der kommunalen Immunitäten des Grossgrundbesitzes.

Als Repräsentativorgan erscheint in den kleinsten Landgemeinden noch unmittelbar die Gemeinde-Versammlung aller Gemeinde-Mitglieder, eventuell mit einem Pluralstimmrecht der

Grundbesitzer; in den grösseren Landgemeinden wird von diesen Stimmberechtigten die Gemeinde-Vertretung gewählt; in den meisten preussischen Provinzen, in vielen norddeutschen Staaten und in Baden nach dem Dreiklassensystem. Gemeinde-Versammlung oder Vertretung wählt den Gemeinde-Vorsteher und die Schöffen, die in der Regel kein Kollegium bilden.

Die Stadtverfassung weist zwei Haupttypen auf: die dualistische Ratsverfassung, die sich schon in der mittelalterlichen Organisation der Städte entwickelt hatte, und die Bürgermeisterei-verfassung, die sich an das französische Mairiesystem anlehnt. Die erstere charakterisiert sich nicht bloss durch die kollegiale Organisation des Stadtvorstandes (Magistrat, Stadtrat), sondern auch durch die Notwendigkeit einer Übereinstimmung zweier Kollegien zu jedem Gemeindebeschlusse, also durch ein kommunales Zweikammersystem. Dagegen steht bei dem andern Typus ein einziges kollegiales Organ an der Spitze der Stadtgemeinde, da der Bürgermeister von Amtswegen Vorsitzender der Stadtvertretung ist. Das erste System überwiegt in Deutschland weitaus; die Bürgermeistereи-Verfassung besteht nur in der preussischen Rheinprovinz, der bayrischen Pfalz, im Grossherzogtum Hessen, Elsass-Lothringen und mehreren sächsisch-thüringischen Staaten. Im kommunalen Zweikammersystem ist die gesonderte Beratung und Beschlussfassung der beiden Kollegien meist die Regel, nur dass der Magistrat in den Sitzungen der Stadtverordneten vertreten ist und gehört werden muss. Umgekehrt bildet nach der Hannoverschen und Schleswig-Holsteinschen St.O. gemeinschaftliche Beratung und Beschlussfassung die Regel; jedoch wird die Mehrheit innerhalb eines jeden Kollegiums festgestellt; ähnlich in Baden, Württemberg, fakultativ auch im Königreich Sachsen u. a.

Die Frage, ob Rats- oder Bürgermeisterei-Verfassung den Vorzug verdiene, ist eins der meist umstrittenen Probleme kommunaler Organisation. Früher überwog wohl die Meinung, dass der anspruchsvollere Apparat des kommunalen Zweikammersystems nur für grössere Städte geeignet sei, während Kleinstädte sich bei dem andern, der Landgemeinde-Verfassung ähnlichen Typus bescheiden sollten; demgemäss sieht auch die altländische preussische St.O. eine solche Vereinfachung der Organisation für die kleinsten Städte (bis 2500 E.) vor. Neuerdings macht sich jedoch umgekehrt die Erwägung geltend, dass gerade die grössten Städte infolge der natürlichen Schwerfälligkeit des bei der Ratsverfassung gehäuften Kollegialsystems den rasch wechselnden Anforderungen ihres kommunalen Lebens kaum zu folgen vermögen; und dass gerade ihnen die rasche Schlagkraft, die Beweglichkeit und klare Verantwortlichkeit der Bürgermeistereiverfassung dringend nottue. In der Tat erstickt die frische Initiative bei einem Geschäftsgang, der jede wichtigere Angelegenheit durch mindestens ein halbes Dutzend verschiedener Kollegialinstanzen schleppt; denn zu Magistrat und Stadtverordneten treten noch die betreffenden Verwaltungsdeputationen, und regelmässig auch vorberatende Ausschüsse aller dieser Kollegien. Stimmen die Beschlüsse der verschiedenen Instanzen nicht in allen Punkten überein, so wiederholt sich die umständliche Prozedur. Die Leitung der ganzen Verwaltung und jedes einzelnen Zweiges durch Mehrheitsbeschlüsse von Kollegien schaltet das Moment einer persönlichen Verantwortlichkeit gegenüber der Bürgerschaft und ihrer Vertretung wie auch vor der Öffentlichkeit in bedenklicher Weise aus. Ferner schwillt die Zahl der Magistratsmitglieder in den grössten Städten als Folge ihrer sich häufenden Arbeitslast und doch sehr zum Schaden der Erledigung dieser Arbeit an. Nachdem von Anfang die leitenden juristischen und sonstigen Techniker als Berufsbeamte in den Rat gekommen sind, muss sich ihre Zahl in dem Masse vermehren, wie sich die kommunale Tätigkeit ausdehnt. Wenn der juristische Fachmann wie der des Schulwesens, des höheren und niedern, des Hoch- und Tiefbaues im Magistrat sitzt, so gehört auch der Techniker des Medizinalwesens, des Verkehrswesens und mancher andrer Verwaltungszweige hinein. Von der Möglichkeit, Berufsbeamte als Ressortchefs ausserhalb des Magistrats, also unter ihn zu stellen, kann deshalb kein genügender Gebrauch gemacht werden, weil solche Stellung für die Person wie für den Verwaltungszweig als untergeordnet im Vergleich zur Mitgliedschaft im Magistrat erscheint. Auch sind die Stadtverordneten regelmässig einer solchen Massregel wenig geneigt, weil sie auf die Anstellung dieser Beamten ohne entscheidenden Einfluss sind, der vielmehr beim Magistrat liegt, während sie die Magistratsmitglieder wählen. Wahl und Wiederwahl sind aber gerade im Kollegialsystem fast das einzige Mittel, eine persönliche Verantwortlichkeit geltend zu machen. In dem Masse, wie demnach die Zahl der Berufsbeamten im Magistrat anwächst, muss nun weiter auch die Zahl der ehrenamtlichen Mitglieder steigen, wenn

dieses Element, das ursprünglich als ausschlaggebend gedacht war, nicht zur Bedeutungslosigkeit herabgedrückt werden soll, womit dann ein Lebensnerv bürgerlicher Selbstverwaltung durchschnitten wäre. Mit alledem ergeben sich jedoch unförmlich grosse Magistratskollegien, deren Beratungen und oft vom Zufall abhängige Mehrheitsbeschlüsse den Gang der Verwaltung unerträglich hemmen und die Zeit der mit laufender Arbeit belasteten Mitglieder meist unfruchtbar vergeuden.

Zu erheblichem Teil fallen diese Missstände bei der Bürgermeisterei-Verfassung fort; aber sie erzeugt dafür andere. Gewiss ist die Verantwortlichkeit für die Leitung der ganzen Verwaltung eine weit klarere, wenn die Vertretung der Bürgerschaft nicht ein anonymes Kollegium, sondern den Chef der Verwaltung sich gegenüber sieht. Aber dieser Vorteil wird wieder beseitigt, wenn der Verwaltungschef zugleich Vorsitzender der Versammlung ist, die seine Verwaltung kontrollieren soll. Diese Verbindung legt die Gefahr einer bureaukratischen Präfekturgewalt allerdings sehr nahe; und sie paralysiert auch tatsächlich die formell alleinige Entscheidungsmacht, die das kommunale Einkammersystem der bürgerschaftlichen Vertretung einräumt. Gegen die Möglichkeit, die Bürgermeistereiverfassung im übrigen beizubehalten, aber dem Bürgermeister den Vorsitz der Stadtv.-Vers. zu nehmen, wird geltend gemacht, dass seine Stellung dieser Versammlung gegenüber dadurch eine allzu schwache würde; er wäre dann der Türkenkopf für alle Hiebe und Stösse. Gewiss ist auch die Stellung der „Beigeordneten", der Stadträte innerhalb der Bürgermeistereiverfassung kaum geeignet, selbständige Charaktere mit kräftiger Initiative zu befriedigen, und namentlich für das bürgerliche Ehrenamt wenig verlockend. Hier bietet der kollegiale Magistrat unverkennbare Vorzüge.

Unter diesen Umständen wäre es nur zweckmässig, die Entscheidung zwischen Rats- und Bürgermeisterei-Verfassung der kommunalen Autonomie zu überlassen, die sie nach der besonderen Natur der einzelnen Gemeinden treffen könnte. Diesen Weg wollte auch schon der preussische Entwurf von 1876 einschlagen. Für die Grosstädte ist aber, falls sie die Ratsverfassung beibehalten wollen, eine sehr wesentliche Verkleinerung der Magistratskollegien unentbehrlich, indem sich deren Funktion zugleich auf die Gesamtleitung beschränkt und vom Detail der Verwaltungsgeschäfte entlastet. Dazu bedarf es einmal einer Veränderung in der Stellung der oberen Verwaltungsämter ausserhalb der Magistrats, auf deren Besetzung den Stadtverordneten Einfluss zu geben wäre, wie es gleichfalls der Entwurf von 1876 vorgesehen hatte; sodann aber und vor allem der auch sonst dringend nötigen Lösung des Problems kommunaler Dezentralisation. Der einzige Ansatz, der sich hierfür in den jetzt geltenden St.O. findet, das Amt des Bezirksvorstehers, ist ziemlich verkümmert und für die heutigen grosstädtischen Verhältnisse ganz unzulänglich. Auch die Bezirke müssen als Selbstverwaltungskörper, als Teilgemeinden im Rahmen der Grossgemeinde organisiert werden, um die rein lokalen Angelegenheiten selbst zu verwalten, wozu sie einer gewählten Vertretung der Bezirksbürgerschaft bedürfen.

Die Gestaltung des Wahlrechts für die Vertretung der Bürgerschaft war überaus buntscheckig. Das Dreiklassensystem nach der direkten Steuerleistung, das zuerst in der rheinischen Gem.O. v. 1845 erschien, gilt bisher in allen preussischen Provinzen mit Ausnahme Hannovers, Schleswig-Holsteins und der Stadt Frankfurt a. M., ferner in Baden und vielen Kleinstaaten. Modifiziert ist es in Preussen für die Städte von mehr als 10 000 E. durch die Prinzipien des Durchschnitts oder des qualifizierten Durchschnittes oder der Zwölftelung nach dem Ges. v. 30. Juni 1900. Sonst gilt das gleiche Wahlrecht, das jedoch in Schleswig-Holstein und Frankfurt durch einen ortsstatutarisch zu normierenden Zensus beschränkt ist. Bayern hat für die Gemeinden von über 4000 E., Württemberg für grosse und mittlere Städte das Proportionalsystem. Die Wahl ist überall direkt; in Preussen ausser Frankfurt öffentlich, sonst fast überall geheim. Das Hausbesitzerprivileg, das der preussische Entwurf von 1876 schon beseitigen wollte, war stehen geblieben. Die Weiterentwicklung des kommunalen Wahlrechts steht mit der staatspolitischen Gestaltung in unlöslichem Zusammenhange. Freilich ist die Meinung weit verbreitet, dass mehr als in Staat und Reich sich in der Gemeinde das Wahlrecht den wirtschaftlichen Verschiedenheiten und, als deren Exponenten, der Steuerleistung anpassen müsse. Indessen wurzelt diese Meinung recht eigentlich in der oben kritisierten Anschauung von der Gemeinde als einem wirtschaftlichen Verbande im Gegensatz zum politischen Staats- und Reichsverband. Wenn man

dagegen von der Wesensgleichheit der engeren und weiteren politischen Verbände, Gemeinden, Staat und Reich ausgeht, kann man für eine Verschiedenheit in der Normierung der kommunal-, staats- und reichspolitischen Bürgerrechte, die bei der ihnen gemeinsamen Repräsentativ-Verfassung im Wahlrecht gipfeln, keinen anderen prinzipiellen Unterschied finden, als etwa einen solchen, der sich aus der Verschiedenheit der Angehörigkeit zu jedem dieser Verbände ergibt.

Bürgermeister und Magistratsmitglieder (Stadträte, Senatoren usw.) gehen nach den meisten G.O. aus der Wahl der Gemeinde-Vertretung hervor. In Hessen-Nassau werden die Bürgermeister von den Stadtverordneten und den ehrenamtlichen Magistratsmitgliedern gemeinsam gewählt; in Sachsen der erste Bürgermeister, in Baden und Oldenburg sämtliche Ratsmitglieder in gemeinschaftlicher Sitzung beider Kollegien; in Hannover werden die Senatoren vom Senat und einer gleichen Anzahl „Bürgervorsteher" auf Lebenszeit gewählt. Die Wahl geschieht unmittelbar durch die Bürgerschaft: in Schleswig-Holstein aus drei von einem Präsentationsausschuss vorgeschlagenen Kandidaten, in Württemberg und Weimar. In Frankfurt a. M. wird der erste Bürgermeister aus 3 von den Stadtverordneten präsentierten Kandidaten vom König ernannt. Der zweite Bürgermeister bedarf dort der staatlichen Bestätigung; ebenso die beiden Bürgermeister in Schleswig-Holstein. Der Entwurf von 1876 hatte die Bestätigung allgemein auf die Bürgermeister beschränken wollen; jedoch ist es nach dem Scheitern dieses Entwurfes bei der staatlichen Bestätigung sämtlicher Magistratsmitglieder in allen anderen preussischen Provinzen geblieben; und zwar für 1. und 2. Bürgermeister in Städten von mehr als 10 000 E. durch den König, sonst durch den Regierungspräsidenten. Dass letzterer die Bestätigung nur mit Zustimmung des Bezirksausschusses versagen kann, hat kaum mehr als dekorative Bedeutung, da die verweigerte Zustimmung vom Minister des Innern „ergänzt" werden kann. In den meisten andern deutschen Staaten ist das Bestätigungsrecht auf die Bürgermeister beschränkt, in Bayern auf die rechtskundigen Magistratsmitglieder. In Württemberg ist das auf die Ortsvorsteher beschränkte Bestätigungsrecht an bestimmte Versagungsgründe gebunden; und Baden endlich hat den grossen Wurf gewagt, auf dies alte Institut überhaupt zu verzichten, ohne dass schreckliche Folgen bekannt geworden wären.

Die Beibehaltung des Bestätigungsrechts ist mit der Übertragung „staatlicher" Kompetenzen, insonderheit der Polizei, zu begründen versucht worden. Diese Begründung versagt — abgesehen von der petitio principii der „staatlichen" Natur jener Funktionen — in der grossen Mehrzahl der Fälle, in denen die betreffenden Stellen mit den angeblich „staatlichen" Funktionen gar nicht betraut sind. In Wahrheit liegt dem ganzen Institut das angeborene Misstrauen des obrigkeitlichen Beamtenstaats gegen die freie bürgerliche Selbstbestimmung zugrunde; wie im alten System hält er es für die natürliche Pflicht der Obrigkeit, die „Eignung der gewählten Subjekte für ihre Stellen" nachzuprüfen. Es ist also ein immanenter Widerspruch gegen den tragenden Grundgedanken der Selbstverwaltung. Völlig unvereinbar mit ihrem Prinzip wie mit dem des Rechtsstaats ist aber das freie Ermessen in der Versagung der Bestätigung ohne Angabe von Gründen. Wenn dafür geltend gemacht wird, dass niemand ein Anrecht auf ein bestimmtes Amt habe, und man also keine Gründe für die Nichternennung verlangen könne, so zeigt dies eine völlige Verkennung der rechtlichen Natur der Bestätigung. Denn diese ist kein Residuum der Ernennung; die Berufung der Person ist durch die Wahl geschehen; und die Bestätigung ist ein Mittel der Staatsaufsicht über die kommunale Selbstverwaltung, also ein staatlicher Eingriff in die Rechtssphäre der Gemeinde. Als solcher bedarf er aber nach dem Grundprinzip des Rechtsstaates der gesetzlichen Determinierung seiner Voraussetzungen und der Möglichkeit einer Nachprüfung seiner Rechtmässigkeit im Wege der Rechtsprechung.

Das Gleiche gilt von den sonstigen Mitteln der staatlichen Kommunalaufsicht, zu denen auch die Genehmigung von Ortsstatuten und dergl. gehört; es gilt vor allem aber von der Staatsaufsicht als Ganzem. Eine gesetzlich ungemessene Aufsicht ist tatsächlich die Aufhebung der Selbstverwaltung, an deren Stelle sie eine Oberleitung der kommunalen Verwaltung durch die Staatsbehörden setzt. So werden aus den Aufsichtsbehörden in Wirklichkeit „vorgesetzte" Behörden und aus den Organen kommunaler Selbstverwaltung, „subordinierte" Staatsbehörden. Diese Vertauschung von Aufsicht und Subordination ist das

chronische Leiden der deutschen, vor allem der preussischen Selbstverwaltung. Es wurzelt zunächst in der erblichen Belastung durch die immanente Denkart des obrigkeitlichen Bureaukratismus, der sich ein Behördensystem gar nicht anders vorzustellen vermag, als in der Gestalt einer von oben nach unten abgestuften Hierarchie „vorgesetzter" und „nachgeordneter" Amtsstellen. Im begrifflichen Gegensatz hierzu steht das Wesen der Selbstverwaltung, das die kommunalen Funktionen der Zuständigkeit und also auch der Verantwortlichkeit staatlicher Behörden entzieht. Hier tritt das kommunale Willenszentrum an die Stelle des staatlichen, und damit ein eigenes System von Verantwortlichkeiten und Subordinationen. Weil die Gemeinde dem Staate eingegliedert ist, hat er gesetzlich bestimmte Aufsichtsbefugnisse über sie; aber weil die kommunale Selbstverwaltung von dem Zentrum eines andern Gemeinwillens geleitet wird als die Staatsverwaltung, sind ihre Organe den staatlichen Verwaltungsbehörden n i c h t subordiniert.

Das in der Tradition wurzelnde Übel wird erhalten und verstärkt durch den völligen Mangel an klarer Folgerichtigkeit bei der Auseinandersetzung zwischen staatlicher und kommunaler Zuständigkeit. Sobald man die Unhaltbarkeit des Dogmas vom Staate als dem „obrigkeitlichen" und der Gemeinde als dem „wirtschaftlichen" Verbande erfasst hat, kann man aus dem Wesen beider für ihre Zuständigkeit nur folgern, dass die Gemeinde der politische Verband zur genossenschaftlichen Ordnung der lokalen Angelegenheiten, der Staat der politische Verband zur genossenschaftlichen Ordnung der nationalen Angelegenheiten sei. Wobei dann freilich der deutsche Territorialstaat in eine recht prekäre Lage kommt, weil er ein lokales Gemeinwesen nicht sein will, weil er aber ein nationales Gemeinwesen nicht ist. Daher jene unlösbaren Schwierigkeiten der deutschen staatsrechtlichen Begriffskonstruktion, von denen oben im 1. Abschnitt die Rede war. Und diese Schwierigkeiten projizieren sich auf die Praxis, weil gerade der Einzelstaat, in dem die Tradition der bureaukratischen Obrigkeit ihren Stammsitz hat, sich mediatisierend zwischen Reich und Gemeinde stellt. Jedenfalls aber lassen sich „lokale Agenden", die notwendig dem „Staate" vorbehalten bleiben müssten, aus dem Wesen der Gemeinde im Gegensatz zum „Staate" unmöglich ableiten. Wenn daher manche positive Gesetzgebung zwischen einem „eignen" und einem „übertragenen" Wirkungskreise der Gemeinden unterscheidet, so kann dies nur bedeuten, dass diese Gesetzgebung die zur ersten Kategorie gehörigen Angelegenheiten für solche hält, die nur der Gemeinde zustehen können, die andern dagegen für solche, die entweder dem Staate oder der Gemeinde zustehen können, die sie aber der letzteren zuschreibt. Das ist theoretisch sehr anfechtbar, praktisch aber wenig erheblich, da auch diese „übertragenen" Angelegenheiten der Gemeinde als Selbstverwaltungskörper zustehen und gleich den „eignen" im Rahmen der Selbstverwaltung wahrgenommen werden. Denn nicht die Überordnung der Gesetzgebung über die Selbstverwaltung steht in Frage, sondern die Unterordnung der kommunalen unter die staatlichen Verwaltungsbehörden. Gerade dies ist aber die Wirkung des in vielen deutschen Staaten, namentlich in Preussen herrschenden Systems.

Den typischen Fall bildet die O r t s p o l i z e i. Wie Verwaltung und Polizei überhaupt, so sind Ortsverwaltung und Ortspolizei weder begrifflich noch praktisch voneinander zu lösen; vollends nicht die (der sogenannten Sicherheitspolizei gegenübergestellte) Wohlfahrts- oder besser Verwaltungspolizei. Denn sie ist ja gar nichts andres als die Zwangsseite jedes Verwaltungszweiges; die Schulpolizei von der Schulverwaltung, die Baupolizei von der Bauverwaltung, die Verkehrspolizei von der Verkehrsverwaltung etc. organisatorisch trennen zu wollen, das ist der Gipfel des theoretischen wie des praktischen Widersinns. Aber freilich ist es für den Geist des obrigkeitlichen Polizeistaates auch der Gipfel der Selbstentäusserung, den Donnerkeil obrigkeitlicher Zwangsgewalt an „Untertanen"-Verbände auszuliefern. Österreich, Württemberg, Baden u. a. haben diesen Schritt getan, indem sie die Ortspolizei als Angelegenheit kommunaler Selbstverwaltung anerkennen. Nicht so Preussen. Nach dem preussischen Grunddogma ist jede Polizeifunktion unveräusserlich und unverjährbar „staatlich". Da aber der „Staat" doch nicht an jedem Orte die Ortspolizei durch eigne Beamte verwalten kann, so expropriiert er die Gemeinden, indem er deren Organe, insonderheit Ortsvorsteher und Bürgermeister, zu „staatlichen" Polizeiverwaltern macht. Polizeiliche Funktionen werden hier also prinzipiell niemals dem Selbstverwaltungskörper zugestanden; vielmehr wird das kommunale Organ auf diesem Gebiet zum subordinierten Staatsbeamten herab-

gedrückt. Das wirkt jedoch weit über dieses eine Gebiet hinaus. In die ganze Stellung der obersten Kommunalbeamten wird dadurch jene Zwieschlechtigkeit hineingetragen, die der geflissentlichen Vermengung von Aufsicht und Subordination Vorschub leistet. Dass die Ortspolizei doch in Wahrheit Gemeindesache ist, erkennt sogar der preussische Staat wenigstens dadurch an, dass er ihr die Kosten dafür auferlegt. Damit entsteht das Prototyp für jene spezifisch preussische Abart der Selbstverwaltung, die darin besteht, dass der „Staat" d. h. die bureaukratische Obrigkeit die Angelegenheit — selbst verwaltet, während der Selbstverwaltungskörper die Kosten aufzubringen hat. Da auch das preussische System nicht das Unmögliche möglich machen und wirklich in jedem Verwaltungszweige das polizeiliche von den übrigen Elementen scheiden kann, so unterwirft fast überall das polizei-staatliche die kommunalen Elemente seiner Leitung. So wird nach M i q u e l s treffendem Ausdruck „das Sein zum Schein der Selbstverwaltung".

Was auf dem Polizeigebiet ein falsches Prinzip der Gesetzgebung geleistet hat, das hat namentlich im S c h u l w e s e n eine eng verwandte Verwaltungspraxis zu Wege gebracht. Auch hier die gleiche Methode des divide et impera: zwei Begriffe, die sich nicht scheiden lassen, werden angeblich doch geschieden und der eine für unbedingt „staatlich" erklärt. Das sind hier die „Interna" im Unterschied von den „Externa" des Schulwesens. Und auch das Resultat ist das gleiche. Das natürliche Verhältnis: kommunale Selbstverwaltung der von der Gemeinde erhaltenen Schulen nach den staatlichen Gesetzen und unter staatlicher Aufsicht wird künstlich zerstört; an seine Stelle tritt ein formal ungeheuer komplizierter Zustand mit unwahrscheinlichen Reibungsvorrichtungen zwischen staatlichen und kommunalen Organen; aber mit dem tatsächlichen Ergebnis, dass — nach etlicher unfruchtbarer Kraftvergeudung durch gegenseitige Hemmung — die bureaukratische Obrigkeit die Verwaltung leitet, die kommunalen Organe ihr subordinierte Dienste leisten, und der Selbstverwaltungskörper die Kosten aufbringt!

Ähnlich, wenngleich kaum so klar, liegen die Dinge auf vielen anderen Verwaltungsgebieten. Gewiss ist die kommunale Selbstverwaltung in Deutschland bei der Ausdehnung ihres Wirkungskreises von der Gesetzgebung wenig behindert; sie kann der modernen Entwicklung gemäss sozialpolitische Aufgaben aller Art, Aufgaben der Wohnungs- und Bodenpolitik, des Verkehrswesens usw. in Angriff nehmen, ohne eines Spezialtitels durch Parlamentsakte zu bedürfen. Aber fast bei jedem Schritt stösst sie auf die übergeordnete Macht bureaukratischer Obrigkeit, die zu genehmigen, zu bestätigen, zu entscheiden, in Wahrheit zu leiten hat; vor allem in Preussen. Wie sind namentlich die Grosstädte in einer ihrer allerwichtigsten Lebensbedingungen, der Ordnung und Entwicklung des Verkehrswesens, durch das staatliche Polizeimonopol und noch obendrein durch das preussische Kleinbahn-Gesetz gehemmt, für das sie überhaupt nicht als politische Gemeinwesen, sondern lediglich als „Wegeunterhaltungpflichtige" existieren!

Im letzten Grunde ruht dies ganze System auf dem Gedanken, dass schliesslich auch für die Qualität der kommunalen Arbeit der „Staat" verantwortlich sei, und dass dieser „Staat" durch das obrigkeitliche Beamtentum tätig werde. Damit ist jedoch Sinn und Zweck der ganzen Selbstverwaltungsorganisation in sein Gegenteil verkehrt. Diese beruht vielmehr auf dem Prinzip, dass an die Stelle der verantwortlichen Leitung von oben die Selbstständigkeit des engeren Gemeinwesens tritt, deren gesetzliche Grenzen durch die staatliche Kommunalaufsicht zu kontrollieren sind. Für die Qualität seiner inneren Verwaltung muss vor allem durch die Art der gesetzlichen Organisation des Selbstverwaltungskörpers gesorgt werden: durch eine reale Verantwortlichkeit seiner Organe gegenüber dem Gemeinwesen und durch eine Gestaltung der Wahlrechte, die denen, die unter einer schlechten Verwaltung am unmittelbarsten zu leiden haben, die Macht gibt, die Verwaltung ihrer eigenen Angelegenheiten zu bessern. Auf der Überzeugung, dass so, trotz aller möglichen Fehlgriffe im einzelnen, die übrigens bei reiner Obrigkeitsverwaltung mindestens ebenso wahrscheinlich sind, das Gemeinwohl des engeren wie des weiteren Verbandes am sichersten und dauerndsten gewahrt werde, beruht die ganze Selbstverwaltung; nur durch ihre rückhaltlose Anerkennung auch in der praktischen Führung der Verwaltung kann sie zur lebendigen Wahrheit werden. Die Voraussetzung dafür ist aber die Durchführung des selfgovernment auch in der staatlichen Struktur unter Überwindung der obrigkeitlichen Rudimente. Die kommunale Selbstverwaltung kann nur im wahren Verfassungsstaat Wahrheit werden.

# 21. Abschnitt.

# Kommunalpolitik.

Von Dr. Wilhelm von Blume,
o. Professor der Rechte an der Universität Tübingen.

**Literatur:**

H. Lindemann, Städteverwaltung und Munizipalsozialismus in England, 1897. — K. Bücher, Die wirtschaftlichen Aufgaben der modernen Stadtgemeinde, 1898. — A. Damaschke, Aufgaben der Gemeindepolitik (6. Aufl.) 1913. — Adickes und Beutler, die sozialen Aufgaben der deutschen Städte, 1903. — H. Lindemann, Die deutsche Städteverwaltung (2. Aufl.) 1906. — K. v. Mangoldt, Die städtische Bodenfrage, 1907. — R. Eberstadt, Handbuch des Wohnungswesens und der Wohnungsfrage (2. Aufl.) 1910. — Eberstadt, Neue Studien über Städtebau und Wohnungswesen, 3 Bde., 1912—1919. — Pohle, Die Wohnungsfrage, 1910. — Thissen-Trimborn, Soziale Tätigkeit der Stadtgemeinden, 1910. — A. Riess, Kommunale Wirtschaftspflege, 1911. — Schriften des Vereins für Sozialpolitik Bd. 128, 129: Gemeindebetriebe. — Most, Die deutsche Stadt und ihre Verwaltung, 1913. — M. Schmid, Verfassung und Verwaltung deutscher Städte, 1914. — Sammlungen kommunalpolitischer Abhandlungen sind enthalten in „Sozialdemokratische Gemeindepolitik", herausgegeben unter Leitung von Paul Hirsch, ferner in: „Die Praxis der kommunalen und sozialen Verwaltung, Vorträge der Kölner Fortbildungskurse für Kommunal- und Sozialbeamte", 1913 und im „Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften", herausgegeben von Brix, Lindemann, Most, Preuss, Südekum. — Ein „Führer durch die kommunale Literatur" findet sich bei H. Lindemann, Über Begriff und Bedeutung der Kommunalwissenschaft, 1918 (Sozialdemokratische Gemeindepolitik, Heft 18).

Kommunalverbände nennen wir Gemeinwesen auf territorialer Grundlage (Gebietskörperschaften) unter staatlicher Hoheit. Kommunalpolitik ist also Politik des kommunalen Gemeinwesens; sie sucht nach dessen Aufgaben und den Mitteln zu ihrer Verwirklichung. Die Aufgaben ergeben sich, wenn man die Stellung der kommunalen Gemeinwesen zu ihren Mitgliedern einerseits und andererseits gegenüber dem Staate ins Auge fasst. Als Urbild des kommunalen Gemeinwesens ist die Gemeinde zu bezeichnen, von ihr ist in erster Linie zu sprechen. Die Gemeinde führt ein Sonderdasein und zugleich ein Dasein für den Staat. Kommunalpolitik im engeren Sinne betrifft aber nur diejenigen Aufgaben, die die Gemeinde für sich erfüllt. Die Aufgaben der Landgemeinde werden dabei notwendig sich in manchen Einzelheiten von den Aufgaben der städtischen Gemeinden unterscheiden. Gemeinschaftlich aber ist ihnen das eine, dass Stadt- und Land-Gemeinde als soziale Gebilde sich überall einschieben zwischen den Einzelnen und den Staat, und, dass Aufgaben des Gemeinlebens von der Gemeinde übernommen werden.

In allen Kulturstaaten zeigt sich eine fortschreitende Kommunalisierung des Lebens, d. h. in zunehmendem Masse werden Aufgaben übertragen auf das Gemeinwesen, die bisher von den Einzelnen erfüllt wurden, und in zunehmendem Masse werden andere Gemeinwesen durch die Gemeinden von Aufgaben entlastet. Die erste Tatsache hängt aufs engste zusammen mit der Entwicklung der Niederlassungsbedingungen. Je enger sich die Menschen zusammendrängen, je schmaler der Raum wird, auf dem der Einzelne sich betätigen kann, um so mehr ist er angewiesen auf andere, um so zahlreicher werden die Aufgaben, die nicht mehr durch Einzel-, sondern durch Kommunalwirtschaft verwirklicht werden. Und neben die wirtschaftlichen Aufgaben treten die Aufgaben der Fürsorge für die körperliche, geistige und sittliche Entwicklung des Einzelnen. Wo die Wohnungsverhältnisse so beengt sind, dass ein Raum zu gesunder, körperlicher und geistiger Entwicklung der Kinder nicht zur Verfügung steht, wo die Arbeitsverhältnisse so beschaffen sind, dass neben dem Manne die Frau an der erwerbenden Arbeit teilnehmen muss, da kann die Familie die Erziehung der Kinder nicht mehr in genügendem Masse auf sich nehmen. Es ergibt sich um des Gemeinwesens willen die Notwendigkeit, anderweit dafür zu sorgen, und diese Fürsorge fällt ganz von selbst der Gemeinde zu. Ja, auch die geistige und körperliche Pflege der Erwachsenen wird heute vielfach nur auf die Weise noch gefördert werden können, dass die Ge-

meinde selbst diese Aufgabe in die Hand nimmt, weil sie zu ihrer Erfüllung die Bereitstellung von Mitteln verlangt, die heute der Einzelne, die Familie, in weiten Kreisen des Volkes nicht mehr aufbringen kann. Zugleich ergibt die wirtschaftliche Entwicklung Bedürfnisse, die heute nur noch befriedigt werden können auf einer Grundlage, die weit hinausreicht über den Bezirk der Privatwirtschaft und für die sich privatrechtliche Verbände, wenn überhaupt, so doch häufig nicht unter hinreichender Wahrung der öffentlichen Interessen bilden lassen. Die Aufgabe der Versorgung mit Wasser, mit Gas, mit Elektrizität, mit Nahrungsmitteln wird heute mehr und mehr von den Gemeinden übernommen unter Beiseitedrängung des privaten Kapitals, und die Statistik ergab schon vor dem Weltkriege, dass diese Kommunalisierung der wirtschaftlichen Betriebe noch lange nicht am Ende der Entwicklung angelangt ist.

Der Weltkrieg hat in allen beteiligten Staaten die Kommunalisierung mächtig gefördert, am meisten aber in Deutschland. Die sehr bald notwendig werdende Beschlagnahme und Verteilung der wichtigsten Gegenstände des täglichen Bedarfes wurde in der Hauptsache Aufgabe der Kommunalverbände, wenn auch für die einheitliche Regelung und den Ausgleich zwischen den Bezirken zentrale Verwaltungsstellen geschaffen wurden. Die zunehmende Wohnungsknappheit zwang dann gegen Ende des Krieges die Gemeinden noch zu scharf eingreifenden Massnahmen auf dem Gebiete des Wohnungswesens, die auf Beschlagnahme und Verteilung hinausliefen. Kurz: Der Mangel an unentbehrlichen Gütern führte zu einer Verteilungswirtschaft, deren Hauptträger die Kommunalverbände wurden. Vielfach gingen städtische Gemeinden nunmehr auch dazu über, die zur Verteilung bestimmten Güter selbst zu erzeugen. Der „Munizipal-Sozialismus" machte somit beträchtliche Fortschritte. Er wird, begünstigt durch die Not der Zeit, sich weiter durchsetzen und somit die Kommunalverbände, zumal die Gemeinden, vor neue, grosse Aufgaben stellen.

Bei der Erfüllung dieser Aufgaben wird die Gemeinde besser befähigt sein als der Staat, das Einzelinteresse in Einklang zu bringen mit den Gemeininteressen und zwar um deswillen, weil der Einzelne der Gemeinde sich stärker verbunden fühlt als dem Staate, weil er in der Gemeinde sich als Mitglied betrachtet, weil er von der Gemeinde das, was er leistet, vor seinen Augen wieder zurückvergütet erhält in Vorteilen, die in dem Gemeinleben erwachsen. Die Unmittelbarkeit des Verhältnisses zwischen dem Einzelnen und der Gemeinde ist es auch, was die Gemeinden befähigt an der Stelle einzutreten, wo in früheren Zeiten die Familie oder die Kirche für den Einzelnen sorgte, heute aber nicht mehr imstande ist, diese Fürsorge zu übernehmen. Des ferneren spricht zu Gunsten der Gemeinde, dass sie besser als der Staat die Beteiligung des Einzelnen an der Befriedigung seiner Bedürfnisse ermöglicht. Die Aufgaben der Erziehung oder die Aufgaben der Befriedigung der wirtschaftlichen Bedürfnisse auf den Staat ganz und gar übertragen, heisst den Einzelnen zum blossen Objekt aller wirtschaftlichen und aller erzieherischen Tätigkeit machen. Innerhalb der Gemeinden aber ist bei richtiger Gemeindeverfassung der Einzelne in der Lage, selbst mitzuwirken an der Setzung des Ziels und an der Bereitstellung der Mittel, die zu seiner Erreichung erforderlich sind. In der Gemeinde verwirklicht sich am besten der Gedanke der Selbstregierung der Regierten. Und so liegt die grosse Bedeutung der Gemeinde für die Zukunft des Gemeinwesens eben darin, dass sie in der Lage ist zu sozialisieren, ohne die einzelne Persönlichkeit auszuschalten, dass sie in der Lage ist, an die Stelle einer bürokratischen Regierungsmaschinerie eine lebendige Verwaltungstätigkeit zu setzen. Eine richtig orientierte Kommunalpolitik wird daher in erster Linie darauf sehen müssen, den Gedanken der Selbstverwaltung in dem eben angegebenen Sinne zu möglichster Vollendung zu bringen, aber auch weiterhin die Selbstverwaltung in dem anderen Sinne zu wahren, dass die Gemeinde in ihrer gesetzgeberischen und Verwaltungstätigkeit von der Staatsverwaltung nicht gegängelt oder gar unterdrückt werde. Die Kommunalpolitik wird zwar stets unter der Aufsicht der Staatsverwaltung in die Wirklichkeit umgesetzt werden müssen, aber die besondere Bedeutung der Kommunaltätigkeit würde mit dem Augenblick verschwinden, wo die Staatsaufsicht zu einer Bevormundung der Gemeinden würde. Denn, dann würde eben jene besondere Stellung des Einzelnen zur Verwaltung beseitigt werden, kraft deren er in der Gemeinde seine eigenen Angelegenheiten selbst verwaltet.

Was die Aufgaben der Kommunalpolitik im einzelnen betrifft, so wird jeder der Kommunalverbände zunächst bestrebt sein müssen, das Gebiet richtig abzu-

grenzen, und zwar unter dem Gesichtspunkte, dass es sich um einen Verband handelt, der durch eine Interessengemeinschaft zusammengehalten wird. Diese Interessengemeinschaft wird zumeist historisch begründet sein und ihren Ausdruck in einer historischen Rechtsgemeinschaft gefunden haben; es können aber auch neue Interessengemeinschaften nach neuer Verbindung drängen und in einen Widerspruch treten zu historisch gewordenen Organisationen; es kann sich ergeben, dass ein grösserer Bezirk überwiegend landwirtschaftlicher Art sich isoliert findet in einem industriellen Kommunal-Verbande, während benachbart andere landwirtschaftliche Bezirke liegen, mit denen er sich näher verbunden fühlt als mit den Orten, die jetzt einen gemeinschaftlichen Bezirk mit ihm bilden. Häufig genug auch wird sich ergeben, und die riesenhafte Entwicklung unserer Grosstädte zeigt diese Erscheinung in immer neuen Formen, dass ländliche Bezirke von städtischen Bezirken wirtschaftlich aufgesogen werden, so dass notwendig der städtische Bezirk nach einer rechtlichen Vereinigung mit dem Vororte drängt. Häufig auch wird sich zeigen, dass kommunale Aufgaben, die von einem einzelnen Gemeinwesen nicht hinreichend erledigt werden können, erst in einem grösseren Verbande für mehrere gemeinschaftlich besorgt werden müssen. Die Entwicklung des Verkehrswesens, die Entwicklung des Beleuchtungswesens, ja sogar die Entwicklung der Hygiene können dahin führen, dass kommunale Verbände sich zweckmässig zu einem grösseren Verbande zusammenschliessen, um bestimmte Aufgaben zu erledigen. Ihnen diese Möglichkeit zu gewähren, ist eine Aufgabe der staatlichen Gesetzgebungspolitik, die gewährte Möglichkeit richtig zu benutzen, ist die Aufgabe einer richtig geleiteten Kommunalpolitik. Dabei darf aber nicht ausser Acht gelassen werden, dass eben der Gedanke, der überhaupt die Selbständigkeit der Gemeinden und anderer Kommunalverbände rechtfertigt, dahin führen muss, nach Möglichkeit die bestehenden Gemeinwesen in ihrer Selbständigkeit zu schonen, und dass nicht ein blindes Streben nach Schaffung möglichst grosser Verbände dahin führen darf, Werte zu vernichten, die in der kommunalen Organisation des einzelnen Gemeinwesens vorhanden sind. Im Gegenteil wird bei Gross-Gemeinden eine Dezentralisation nötig sein, die in organischer Weise nur durchgeführt werden kann, wenn die Gemeinden in Bezirke mit verhältnismässiger Selbständigkeit zerlegt werden. Neben der Eingemeindung und der Bildung von Zentralverbänden wird also die Schaffung von Teilgemeinden notwendig.

Unter den Interessen, die zu einer kommunalen Vereinigung zwingen können, stehen im Vordergrunde solche der Bodenpolitik, d. h. die Interessen der Gestaltung des Verhältnisses der Gemeinde zu dem Grund und Boden, auf dem ihre Einwohner heimisch sind. Die Bodenpolitik der Gemeinden wird diktiert von zwei Rücksichten. Zunächst von der Rücksicht auf die Unterbringung ihrer Einwohner, die Wohnungsfrage, und sodann von der Rücksicht auf die Steuerkraft ihrer Einwohner, die Finanzfrage. Es kann keinem Zweifel unterliegen, dass die Aufgabe der Besiedlung des Grundes und Bodens, da es sich bei der Gemeinde um eine gemeinschaftliche Besiedlung handelt, schlechthin zu den Gemeindeaufgaben gehört. Die Besiedlung kann in einer den öffentlichen Interessen dienenden Art nur dann ausgeführt werden, wenn die Anlegung der erforderlichen Strassen und Plätze nach einem einheitlichen Plan geschieht, bei dem Rücksicht zu nehmen ist auf die natürliche Bodengestaltung, auf die Witterungsverhältnisse, auf die wirtschaftlichen Lebensbedingungen der Bevölkerung, auf die Forderungen der Hygiene, ja endlich auch auf die Forderungen des guten Geschmacks. Aber es ist mit einer richtigen Anlegung der Strassen und Plätze allein nicht getan, vielmehr gehört notwendig zu einer planmässigen Besiedlung auch dieses, dass die zur Bebauung bestimmten Grundstücke in einer für die zweckmässige Bebauung geeigneten Weise geschnitten werden. Es gehört zu einer richtigen Besiedlung, dass diese Grundstücke so bebaut werden, dass den oben ausgesprochenen Forderungen nach allen Richtungen hin Rechnung getragen wird, dass also durch geeignete baupolizeiliche Vorschriften hingewirkt wird auf eine verständige Bebauung. Es gehört schliesslich dazu, dass dafür gesorgt wird, die zur Bebauung bestimmten Grundstücke auch wirklich der Bebauung entgegenzuführen. Denn die Besiedlung nach einheitlichem Plane kann aufs schwerste dadurch gefährdet werden, dass grössere Flächen baureifen Terrains unbebaut liegen bleiben. Von den Mitteln, die zu einer Gestaltung der Besiedlung in dem angegebenen Sinne führen, steht in erster Linie der Erwerb des Grundes und Bodens durch den Kommunalverband. Je mehr die Gemeinde von Privat-

rechts wegen Herr ihres Grundes und Bodens ist, um so besser kann sie ihren öffentlich-rechtlichen Pflichten hinsichtlich der Besiedlung genügen. Es ist dabei nicht erforderlich, dass die Gemeinde diesen Grund und Boden selbst bebaut, vielmehr stehen ihr Rechtsformen zur Verfügung, die ihr den Grund und Boden erhalten unter Überlassung des Bebauungsrechts an den Einzelnen: Das Erbbaurecht, das Rentengüterrecht, das sogenannte Ulmer Wiederkaufsrecht; auch das von den Bodenreformern vorgeschlagene Heimstättenrecht. Wo der Absicht der Gemeinde, planmässige Besiedlung stattfinden zu lassen, Privateigentumsrechte sich entgegenstellen, muss ihr die Möglichkeit gegeben sein, im Wege der Enteignung den Widerstand zu brechen. Denn es gibt kein öffentliches Interesse, dass diese Bezeichnung so unzweifelhaft verdient wie das Interesse an der Besiedlung des Grundes und Bodens. Es soll, wie schon gesagt wurde, die Bebauung selbst keineswegs zur ausschliesslichen Kommunal-Angelegenheit gemacht werden; denn es besteht die Gefahr, dass bei einer Bebauung ausschliesslich durch die Gemeinden eine Gleichförmigkeit des Lebens der Erfolg sein würde, die vermieden werden muss, wenn überhaupt Neigungen und Wünsche des Einzelnen bei der Gestaltung seines Lebens noch Berücksichtigung verdienen. Bei der Gestaltung der Gebäude ist deswegen nur dafür zu sorgen, dass die Förderung der Volksgesundheitspflege und der Sicherheit des Lebens verwirklicht werden, wobei aber möglichste Bewegungsfreiheit zu lassen ist im Interesse freier Betätigung der Einzelkraft und des Einzelgeschmacks.

Mit der Bodenpolitik hängt aufs engste zusammen die Frage der Wohnungsfürsorge, d. h. die Tätigkeit der Gemeinden, die gerichtet ist auf die Beschaffung von Wohnungen in ausreichender Zahl und in ausreichender Gestalt, sowie auf eine Erhaltung der vorhandenen Wohnungen in bewohnbarem Zustande. Ist der Wohnungsbau nicht schlechthin Gemeindeaufgabe, wird sie dabei vielmehr immer noch die Tätigkeit des einzelnen gestatten und fordern müssen, so ist es doch ihre Aufgabe anzuregen zu einem Wohnungsbau, der die Bedürfnisse befriedigen und in richtiger Weise befriedigen kann. Sie wird daher Sorge tragen müssen, dass zunächst das vorhandene Bedürfnis festgestellt wird durch Wohnungsstatistik, sie wird ferner dafür sorgen müssen, dass die vorhandenen Wohnungen dem Bedürfnis zugeführt werden durch eine Wohnungsvermittlung, und sie wird endlich, wenn die Wohnungen nicht ausreichen, für ihre Beschaffung sorgen müssen, indem sie den privaten Unternehmern bei der Herstellung Hilfe gewährt. Sie kann dieses in dem sie die Bildung von Baugenossenschaften fördert und den vorhandenen Baugenossenschaften Hilfe leistet, sie kann es ferner, indem sie dem einzelnen Unternehmer, soweit er dessen würdig ist, mit Kredit zur Hilfe kommt. In Fällen grosser Wohnungsnot wird die Gemeinde auch vor der Beschlagnahme und Zuweisung von Wohnungen nicht zurückschrecken dürfen, soweit die Gesetze und Verordnungen des Staates ein solches Verfahren ermöglichen. Und wo die Wohnungen in befriedigendem Masse und in befriedigender Weise vorhanden sind, wird die Stadt weiter zu sorgen haben für eine Erhaltung der Wohnungen in ihrem Zustande, wo Wohnungen in ungenügendem Zustande sich befinden, für eine Besserung und Beseitigung durch eine ständige Wohnungsaufsicht.

Die Wohnungsfürsorge ist das wichtigste Mittel zur Pflege der körperlichen, geistigen und sittlichen Gesundheit der Bevölkerung. Die Körperpflege zumal ist, wie schon bemerkt wurde, mehr und mehr ein Gebiet der Gemeinde-Politik geworden. Die Fortschritte der Volkshygiene fordern Massnahmen der Gemeinden nach den verschiedensten Richtungen. Sie fordern zunächst, dass, wie die Wohnungen, so auch die Verkehrswege und Verkehrsmittel in gesundheitsgemässem Zustande sich befinden, sie fordern ferner, dass für die Pflege der Gesundheit des einzelnen die Gemeinden überall da eintreten, wo der Einzelhaushalt nicht mehr zu dieser Pflege ausreicht. Dass die Kindersterblichkeit und, dass die Kinderkrankheiten mit durchgreifendem Erfolge nur bekämpft werden können im Wege einer allgemeinen Fürsorge, ist heute eine nicht mehr bestrittene Erkenntnis. Die Kinderpflege beginnt mit der Fürsorge für die Säuglinge und endigt mit der Fürsorge für die Erwachsenen. Auf diesem ganzen Entwicklungswege wird das Kind von der Fürsorgetätigkeit der Gemeinde begleitet. Die Fürsorge für die Gesundheit der Erwachsenen erschöpft sich heute keineswegs in vorbeugenden Massnahmen, sondern die Gemeinde muss notwendig den Mitgliedern die Lebensmittel zur Verfügung stellen, die heute in

gesundheitsmässigem Zustande nur durch grössere Verbände beschafft werden können oder wenigstens durch Anstalten solcher Verbände zum Genuss vorbereitet werden können: Man denke an die Wasserversorgung und die Versorgung mit Fleisch; die Beschaffung von Badegelegenheit, von Gelegenheiten zur Erholung, zur körperlichen Kräftigung, reihen sich diesen Massnahmen an. Älter als die vorbeugende Volksgesundheitspflege ist die Fürsorge im Falle der Krankheit. Sie ist aber durch die vorbeugende Gesundheitspflege keineswegs überflüssig geworden, sondern nach wie vor haben die Gemeinden zu sorgen für die Heilung der Kranken und erfüllen diese Pflicht nicht nur durch Erbauung von Krankenhäusern, sondern auch durch die Hergabe von Erholungsstätten für die Genesenden. Und über das Leben hinaus sorgt die Gemeinde auch für die abgeschiedenen Mitglieder, indem sie Friedhöfe bereit stellt und dazu übergeht, die Beerdigung auf diesen Friedhöfen in eigene Verwaltung zu nehmen, wie es denn auch die Gemeinden gewesen sind und sein werden, die die für die Feuerbestattung nötigen Anstalten besorgen.

Dass die Fürsorge für die Ausbildung und Erziehung der Bevölkerung eine Gemeindeaufgabe sei, ist, seit die Schule eine öffentliche Anstalt geworden ist, ein feststehender Satz der Kommunalpolitik. Zwar ist in der deutschen Schulverfassung den Gemeinden die volle Verwaltung der Volksschule nicht belassen, sondern in ihrer Hand befindet sich nur die sogenannte äussere Schulverwaltung auf diesem Gebiete; uneingeschränkt aber hat sie die Fürsorge für diejenigen Schüler, die die Volksschule nicht besuchen. Die Errichtung von Mittelschulen, die Errichtung von höheren Schulen und die Organisation dieser Schulen gehört zu den wichtigsten Aufgaben der Gemeinden. Es liegt auf der Hand, dass die Gemeinde für das Schulwesen insofern besonders befähigt ist, als eine gute Schulverwaltung fordert, dass die Eltern, die ihre Kinder der Schule anvertrauen, Vertrauen zu einer richtigen Schulpflege haben können, und dieses Vertrauen wesentlich dadurch gemehrt wird, dass die Organisation der Gemeinde Gelegenheit gibt auf die Schulverwaltung Einfluss zu üben. Wenn in neuerer Zeit die Gemeinden sogar dazu übergehen, dem Hochschulwesen sich zuzuwenden, so wird hierin nur das Streben zu erblicken sein, die besonderen Eigentümlichkeiten, die jede Gemeinde in sich ausbildet, nutzbar zu machen auch für die Spezialausbildung in den Berufen. Und vielleicht ist die Uebernahme dieser Pflichten durch die Gemeinde ein nicht zu unterschätzendes Mittel den zentralisierenden Bestrebungen auf dem Gebiete des Hochschulunterrichts eine gesunde Gegenwirkung entgegenzustellen.

Die Fürsorge für das geistige Wohl der Bevölkerung endigt mit der Schule nicht. Die Beschaffung von Volksbibliotheken, die Gründung von Museen, die Veranstaltung von Volksvorstellungen, volkstümlichen Musikaufführungen und dergleichen sind Mittel, auch der geistig reiferen Bevölkerung und Anregung Ausbildung zu gewähren. Auch das Theaterwesen wird je länger je mehr zu einer Aufgabe der Gemeinde nicht nur insofern, als sie die Räumlichkeiten dafür herzugeben, sondern auch für eine würdige Benutzung dieser Räume Sorge zu tragen hat. Wie das Theater-, so ist das Lichtspiel-Wesen als Gemeindeangelegenheit zu behandeln; das „Kino" hätte längst „sozialisiert" werden sollen!

Während die bisher besprochenen Aufgaben der Gemeindepolitik allen Schichten der Bevölkerung zugute kommen, handelt es sich bei den Aufgaben, die man als solche der Sozialpolitik zu bezeichnen pflegt, um die Ausgleichung derjenigen Nachteile, die einzelnen Klassen der Bevölkerung durch die Entwicklung unserer Wirtschaft und unseres Privatrechts drohen und die im Sinne einer richtigen Gestaltung unseres Gemeinwesens auf Kosten der Gesamtheit gemindert, wenn nicht beseitigt werden müssen. Unter den Klassen, die hier in Betracht kommen, stehen für die Gemeinden wie für den Staat nach wie vor die Arbeiter im Vordergrund. Zwar hat sich die Arbeiterfürsorge der Gemeinde zunächst zu erstrecken auf die eigenen Arbeiter, die in den noch zu besprechenden Gemeindebetrieben angestellt sind, sodann aber auch darüber hinaus auf alle Arbeiter, die in der Gemeinde eine Wohnung haben. Die Arbeiterfürsorge, die die erstere Gruppe betrifft, ergibt sich als eine Pflicht von selbst aus dem Arbeitsverhältnis, und, dass dieses Arbeitsverhältnis von den Gemeinden mit besonderem Ernst aufzufassen ist, ergibt sich wiederum daraus, dass die Gemeinde eine Korporation des öffentlichen Rechts und als solche zum Ausgleich der einander entgegengesetzten Interessen berufen ist. So ist denn der Satz, dass die Gemeindebetriebe Musterbetriebe sein sollten, insbesondere gemünzt auf das Verhältnis der Gemeinde zu ihren

Arbeitern. Nur bei weitester Auffassung ihrer eigenen Pflichten wird insbesondere die Gemeinde verlangen können, dass ihre Angestellten nicht rücksichtslos die Möglichkeit, ihre Lebensverhältnisse durch einen Streik zu verbessern, für sich ausnützen. Und sie wird den Gedanken der konstitutionellen Arbeitsorganisation um so mehr aufnehmen dürfen, als ihre eigene Organisation durchaus auf diesem Gedanken aufgebaut ist.

Die Fürsorge für die Arbeiter anderer Betriebe kann eine Notwendigkeit für die Gemeinden sein zunächst unter dem Gesichtspunkt, dass diese Arbeiter mittelbar für die Gemeinden beschäftigt werden, sofern sie bei Unternehmern in Arbeit stehen, die für die Gemeinden Lieferungen besorgen; für diese Arbeiter durch entsprechende Gestaltung der Lieferungsverträge einzutreten, ist Recht und Pflicht der Gemeinde, da diese Rücksichtnahme auf die mittelbar in ihrem Dienst beschäftigten Arbeiter das beste Mittel ist, um zu verhindern, dass durch Streiks oder ähnliche Kampfmassnahmen den Unternehmern die Erfüllung ihrer Verpflichtung unmöglich gemacht wird. Darüber hinaus ist die Beschaffung von Arbeitsgelegenheit eine Gemeindeaufgabe geworden, seit die Gestaltung des Arbeitsmarktes dahin geführt hat, dass immer wiederkehrend eine Überfüllung des Marktes Arbeitslosigkeit im Gefolge hat und damit die Stadt zwingt, im Wege der Armenpflege mit ihren Mitteln einzutreten. Die Organisation des Arbeitsnachweises vermag diesem Übelstande zwar nicht ganz und gar vorzubeugen, aber vermag ihn doch wesentlich zu mildern. Andererseits ist es die Aufgabe der Gemeinde, zu erwägen, inwieweit die Fürsorge für die arbeitslosen Arbeiter anstatt in der Form der Armenpflege gewährt werden kann durch die Beschaffung von Arbeitsgelegenheit und durch die Form einer Versicherung, die der Gewährung von Geldmitteln den Stachel der Armenfürsorge nimmt.

Neben den Arbeitern haben in neuerer Zeit diejenigen Bevölkerungsgruppen, die unter der Bezeichnung des Mittelstandes zusammengefasst werden, mehr und mehr die Fürsorge der Gemeinden für sich in Anspruch genommen, und es ist keine Frage, dass die Gemeinden insbesondere durch die richtige Erziehung und fachliche Ausbildung der Gewerbetreibenden einen grossen Einfluss auf die Gestaltung ihrer wirtschaftlichen Verhältnisse ausüben kann. Das gewerbliche Fortbildungswesen in allen seinen Schattierungen, dann aber auch die Organisation der Arbeit für die selbständigen Unternehmer, insbesondere durch zweckmässige Gestaltung des Submissionswesens, ist zweifellos geeignet manchen berechtigten Klagen dieser Bevölkerungskreise abzuhelfen. Auf der anderen Seite muss ihrem allzu lauten Hilferuf entgegengehalten werden, dass ihre besondere Aufgabe im wirtschaftlichen Leben gerade in ihrer Selbständigkeit beruht, und sie, wenn sie diese Selbständigkeit durch Einwirkung der Gemeindefürsorge sich verkürzen lassen, damit ihre Existenzberechtigung in Frage stellen.

Dient die Sozialpolitik der Gemeinden der Hebung der minderbemittelten Volksklassen, so entlastet sie die Armenpflege, die eine der wichtigsten Aufgaben der Gemeinden ist seit dem Ausgange des Mittelalters. Wie auf allen Gebieten der öffentlichen Fürsorge hat auch auf diesem der Gedanken der Vorbeugung sich Geltung verschafft: Armenpflege heisst heute nicht nur Beseitigung eines zeitigen Notstandes, sondern Befreiung des Bedrängten aus der Lage, die die Not bedingt.

Eine besondere Aufmerksamkeit der an der Gemeindepolitik Beteiligten verlangt heute die Frage der Gemeindebetriebe. Während die Gemeinden noch vor nicht allzu langer Zeit, wenn sie wirtschaftliche Bedürfnisse befriedigen wollten, dazu allein die Rechtsform des Kauf- oder Werkvertrags benutzten, der mit einem Unternehmer oder Händler geschlossen wurde, gehen die Gemeinden, wie auch der Staat, jetzt dazu über, eine grosse Anzahl von wirtschaftlichen Gemeindebedürfnissen selbst zu befriedigen, überdies aber durch Gemeindebetriebe den einzelnen Mitgliedern der Gemeinde Lebensbedürfnisse aller Art zu beschaffen, so dass in gewissem Sinne eine Rückentwicklung stattfindet zu älteren Rechtszuständen, in denen die Gemeinde in der Hauptsache ein Wirtschaftsverband war. Allerdings handelt es sich hierbei nicht mehr wie in der Gemeinde älterer Art um landwirtschaftliche Gemeindebetriebe, sondern es handelt sich jetzt zumeist um industrielle und Verkehrs-Unternehmungen, und die Frage, wie weit die Gemeinde gehen darf in der eigenen Organisation solcher Unternehmungen, ist noch heute eine offene. Es lassen sich immer wieder Stimmen hören, die der Entwicklung ein Halt zurufen wollen, da sie für die weitere Gestaltung

unserer Volkswirtschaft, wie auch unseres öffentlichen Rechts Gefahren in der Gemeinderegie sehen. Indessen wird man sagen müssen, dass bis heute die Entwicklung noch nicht den Punkt erreicht hat, wo ihr Einhalt geboten werden muss. Im Gegenteil: die Grenze für eine gesunde Ausbildung der Gemeindebetriebe wird erst dann gegeben sein, wenn die Gemeindebetriebe die organisatorischen Kräfte der Gemeinde zu übersteigen beginnen. Die Unentbehrlichkeit der Gemeindebetriebe überhaupt ist am deutlichsten zu erkennen einerseits in der Frage der Wasserversorgung, andererseits in der Frage der Entwicklung des Verkehrswesens. Eine zweckmässige Wasserversorgung kann heute im Wege des privaten Unternehmens einfach um deswillen nicht mehr durchgeführt werden, weil zu dieser Wasserversorgung die Herrschaft über ein grösseres Quellgebiet gehört, die oft nur im Wege der Enteignung zu erlangen und nur unter dem Gesichtspunkt des öffentlichen Interesses richtig auszugestalten ist. Und, was die Beschaffung von Verkehrsmitteln, den Bau von Strassenbahnen insbesondere betrifft, so wird das Privatunternehmen diese immer nur unter dem Gesichtspunkt der Erzielung möglichst grosser Einnahmen betreiben können und betreiben dürfen, für die Gemeinde aber kommen, wie für den Staat, hierbei ganz andere Erwägungen in Betracht. Wie für den Staat der Bahnbau eines der wichtigsten Mittel zur Hebung des Verkehrs ist, und folglich nicht nur unter dem Gesichtspunkt der Rentabilität unternommen werden darf, so ist für die Gemeinde der Strassenbahnbau ein unentbehrliches Mittel für die richtige Ausgestaltung des Stadtgebiets und für eine zweckmässige Besiedelung. Nur eine Gemeinde, die die Herrschaft über ihre Strassen und über ihre Strassenbahnen besitzt, wird in der Lage sein, eine wirklich gesunde Boden- und Wohnungspolitik treiben zu können. Auf der anderen Seite darf natürlich nicht verkannt werden, dass die Vermehrung des Beamtenheeres der Gemeinden und die Bürokratisierung des Betriebes zu grossen Übelständen führen kann. Die Mittel, dem entgegenzuwirken, sind aber vorhanden insofern, als die Gemeinde keineswegs gezwungen ist, die in ihren wirtschaftlichen Betrieben angestellten Personen in das Beamtenverhältnis überzuführen, und auf der anderen Seite gerade die Gemeinden in ihrer Organisation besonders wertvolle Mittel besitzen, um bürokratischen Neigungen entgegenzuwirken. Denn die Verwaltungsdeputationen, in denen neben den Berufsbeamten Stadtverordnete und Bürger mitwirken, sind wie kaum ein anderes Organ unserer gesamten Verwaltung geeignet, in die Verwaltung den Geist hineinzutragen, der in neuerer Zeit nicht selten für Staat und Gemeindebetriebe verlangt wird, den kaufmännischen Geist, und damit verbunden Freiheit und Entschlossenheit.

Wie in der Finanzpolitik des Staates die allgemeine Richtung seiner Wirtschaftspolitik und seiner Sozialpolitik den kürzesten und schlagendsten Ausdruck findet, so ist auch die Finanzpolitik der Gemeinden der Mittelpunkt der Gesetzgebung und Verwaltung. Die Herstellung des Gleichgewichts zwischen Ausgaben und Einnahmen ist die Aufgabe aller Finanzpolitik, so auch der kommunalen. Die Erfüllung dieser Aufgabe wird von Jahr zu Jahr schwieriger. Steigt die Bevölkerung, so steigen die Aufgaben und steigen die Aufgaben, so steigen die Ausgaben. Deren Zunahme aber entspricht nicht nur dem Wachsen der Bevölkerung, sondern übersteigt bei weitem die Bevölkerungsentwicklung. Die Gründe dafür sind nicht allzuschwer zu sehen. Sie liegen zunächst in der allgemeinen Staatspolitik. Seitdem der Staat bei der Bewilligung von Ausgaben für seine Zwecke häufig auf den Widerstand der Parlamente stösst, ist es ein häufig verwendetes Mittel der Staatspolitik geworden, Lasten, die ehedem der Staatsbürger als solcher trug, jetzt auf die Gemeinden und ihre Bürgerschaft abzuwälzen. Diese Staatspolitik kann vielleicht insofern auch aus Gründen der Billigkeit gerechtfertigt werden, als ja der Zuwachs der Bevölkerung in erster Linie den Städten zugute kommt und in ihnen auch das Wachstum des Reichtums am stärksten zutage tritt. Aber es ist selbstverständlich, dass diese Übertragung von Staatsausgaben auf die Gemeinden in der Finanzpolitik der Gemeinden insofern ihre unerfreulichen Wirkungen äussern muss, als die Gemeinden hier einer Erhöhung ihrer Ausgaben sich gegenüber sehen, die von ihren eigenen Plänen ganz und gar unabhängig ist. Eine weitere Ursache der Steigerung der Ausgaben in den Gemeinden liegt in der Zunahme der Ausgaben der grösseren Kommunalverbände, die ihrerseits wieder gedeckt werden müssen in erster Linie von den kleineren Kommunalverbänden, insbesondere von den Städten. Und endlich sind, wie schon verschiedentlich hervorgehoben worden ist, die Aufgaben der Gemeinden selbst gewachsen an Zahl und an Umfang. Die meisten dieser Aufgaben sind nicht ohne

Bereitstellung grosser Mittel durchzuführen. Es kann aber auch nicht verkannt werden, dass hier und da in den Gemeinden, wie übrigens auch im Staate, sich die Neigung gezeigt hat Ausgaben zu machen, durch die die Gemeinde lediglich ihr äusseres Ansehen, nicht aber die Wohlfahrt ihrer Bürger fördert, ein Bestreben, das mit der allgemeinen Neigung zusammenhängt, die äussere Erscheinung über das Wesen der Dinge zu setzen. Die Verarmung Deutschlands wird die Gemeinden dazu zwingen, jede Luxus-Ausgabe zu unterlassen. Auf der anderen Seite wird auch durch eine falsche Art von Sparsamkeit und durch eine falsche Zurückhaltung gegenüber den Bedürfnissen, zumal durch eine verfehlte Bodenpolitik, nicht selten eine Ausgabe verursacht, häufiger noch eine Ausgabe vermehrt, die bei schneller und richtiger Erfassung der Lage ganz oder wenigstens teilweise hätte erspart werden können. Es dürfte eine Binsenweisheit sein, dass Sparsamkeit am falschen Platze Verschwendung ist, dass, wer aus Sparsamkeit es versäumt das Dach zu flicken, schliesslich genötigt ist die Mauer von neuem aufzuführen. Und doch sind derartige Erfahrungen des täglichen Lebens in der Politik der grösseren Verbände keineswegs immer richtig beherzigt worden.

Wie die Gemeinde bei der Frage der zu deckenden Ausgaben nicht selten mit der Staatspolitik in Konflikt gerät, so ist sie auf der anderen Seite auch bei der Beschaffung der D e c k u n g s m i t t e l in engster Abhängigkeit von der Politik der Staatsverwaltung; eine Abhängigkeit, die zumal in den Bestimmungen zum Ausdruck kommt, die ihre finanziellen Massnahmen der Aufsicht der Staatsbehörde unterworfen. Staat und Gemeinden bewirtschaften ja beide dasselbe Feld, um von ihm Einnahmen zu erzielen, und die Auseinandersetzung zwischen dem engeren und dem weiteren Verbande wird notwendig gerade an dieser Stelle besonders schwierig sein. Da die Besteuerung des Einkommens und des Vermögens auf der einen Seite, die Besteuerung der Nahrungs- und Genussmittel auf der anderen Seite in erster Linie den Staatszwecken dient, so bleibt für die Gemeinden nur ein verhältnismässig kleines Gebiet aus dem sie ausschliesslich ihre Einkünfte beziehen können. Die ungeheuren Lasten, die dem Reiche durch den Krieg, und zumal durch seinen unglücklichen Ausgang auferlegt worden sind, werden die Beteiligung der Gemeinden an den direkten Steuern noch weiter erschweren. Um so grössere Bedeutung erhalten für die Gemeinden die eigenen Einnahmequellen. Hier sind von besonderer Wichtigkeit einerseits die Steuern auf das Gewerbe und andererseits die Steuern vom Grund und Boden, die zweckmässig deshalb den Gemeinden überwiesen werden, weil sowohl die Entwicklung der gewerblichen Verhältnisse wie die Gestaltung der Bodenwerte von der Politik der Gemeinden in erster Linie abhängt. Die Besteuerung des Grundes und Bodens zeigt in besonderem Masse, wie eng die Finanzpolitik der Gemeinden zusammenhängt mit ihren sonstigen Massnahmen; kann doch durch eine falsche Bodenbesteuerung eine erhebliche Erschwerung der Bebauung herbeigeführt werden, wie andererseits eine richtige Bodenbesteuerung zugleich im Dienst der allgemeinen Boden- und Wohnungspolitik steht. Die Besteuerung des Grundes und Bodens überhaupt rechtfertigt sich ja dadurch, dass in den Gemeinden mit Notwendigkeit die Entwicklung der Bevölkerung, des wirtschaftlichen Lebens und aller Bevölkerungsbedürfnisse eine Steigerung der Bodenwerte im Gefolge hat, eine Steigerung, die durch die Tätigkeit des Bodenbesitzers gar nicht oder nur in geringem Masse bedingt ist, so dass die Gemeinde, wenn sie den Grund und Boden besteuert, nur das sich zurückgewähren lässt, was sie selbst dem Bodenbesitzer gegeben hat. Das Ideal einer Bodenbesteuerung wäre also eine regelmässig wiederkehrende Besteuerung des steigenden Bodenwertes. Solange diese nicht durchgeführt ist, kann annähernd dasselbe Ziel erreicht werden, indem einerseits der Grund und Boden besteuert wird nach dem Werte, der ihm jeweilig zukommt, anderseits die Steigerung berücksichtigt wird bei einem eintretenden Eigentumswechsel. Bei der Besteuerung der letzten Art, der Wertzuwachssteuer, konkurriert allerdings, nach der neuesten Gesetzgebung im Reiche, dieses insofern mit den Gemeinden als es den Vermögenszuwachs besteuert. Indessen bleibt der oben ausgesprochene Gedanke, dass grundsätzlich die Besteuerung des Bodens in erster Linie Gemeindesache sei, von dieser Gesetzgebung unberührt. In zunehmendem Masse haben die Gemeinden weiterhin die Besteuerung gewisser Luxusbedürfnisse neuerdings unternommen. Insbesondere ist die Besteuerung der Lustbarkeiten zu einer ergiebigen Einnahmequelle geworden, eine Besteuerung, die um deswillen eben nur von den Gemeinden durchgeführt werden kann, weil bei ihr die örtlichen Verhältnisse eine ausschlaggebende Rolle immer spielen werden. Die Besteuerung des Einkommens der Bürger

ist den Gemeinden nicht ganz verschlossen, ja die Dinge hatten sich in Preussen allmählich so gestaltet, dass der grössere Teil der Gemeinden mit seinen Zuschlägen zur Staatseinkommensteuer deren Satz überschritt, in nicht seltenen Fällen das doppelte der Staatssteuer erreicht. Infolge des Krieges werden — worauf schon hingewiesen worden ist — die direkten Steuern in einem solchen Masse durch den Staat in Anspruch genommen, dass die Gemeinden kaum noch in der Lage sein werden, aus dieser Quelle erhebliche Einnahmen zu schöpfen. Um so mehr muss darauf gedrungen werden, dass die Gemeinden so viel als irgend möglich ihre Bedürfnisse aus den Quellen zu decken suchen, die ihnen ausschliesslich überlassen sind, sowie, dass sie bei ihrer gesamten Finanzgebarung es an der nötigen Rücksicht auf den Staat nicht fehlen lassen. Diese Forderung wird auch dann betont werden müssen, wenn die Beschaffung von Geldmitteln durch Anleihen in Frage steht. In dieser Hinsicht ist zweifellos stark gesündigt worden. Die Gemeinden haben häufig Ausgaben auf Anleihen übernommen, die richtiger durch zurückgelegte Mittel befriedigt worden wären. Die Gemeinden haben in dieser Hinsicht genau denselben Fehler begangen, den die Staaten in nur zu vielen Fällen sich haben zuschulden kommen lassen. Sie haben auch in dieser Beziehung die Erfahrungen, die in der Einzelwirtschaft gemacht werden, keineswegs genügend berücksichtigt. Denn wenn Ausgaben periodisch wiederkehren, so wird im Einzelhaushalt für diese Ausgaben eine Aufstellung gemacht, es wird ein Fonds angesammelt. In der Gemeindefinanzpolitik aber ist der Gedanke, durch Aufsammlung von Fonds für die Zukunft zu sorgen, überhaupt erst in neuerer Zeit zur Geltung gebracht und noch lange nicht in dem wünschenswerten Umfange. Es ist aber gerade durch diese Anleihewirtschaft der Gemeinden mitverursacht worden, dass der Geldmarkt durch öffentliche Anleihen allzusehr in Anspruch genommen und deren Kurs gedrückt worden ist. Und eine Gesundung dieser Verhältnisse wird durch die Staatspolitik allein niemals herbeigeführt werden können; die Kommunalpolitik muss zu ihrem Teil, ja an erster Stelle dazu beitragen.

Allerdings hängt, wie überall in der Verwaltung, insbesondere in der Gemeindeverwaltung, das richtige Verfahren zunächst ab von der richtigen Organisation. Die Fehler unserer Staatswirtschaft, zumal der Staats-Geldwirtschaft sind zu nicht geringen Teilen zurückzuführen auf bürokratische Massnahmen, die durch fehlerhafte Einwirkung der Parlamente gesteigert worden sind, während ein richtiges Zusammenwirken von Berufsbeamtentum und Vertretern der Selbstverwaltung dahin führen müsste und könnte, dass die richtigen Gedanken in der öffentlichen Wirtschaft genau so verwirklicht würden wie im Einzelhaushalt. Wenn in den Gemeinden trotz der im ganzen brauchbaren Organisation der Selbstverwaltung so viel finanzpolitische Fehler gemacht worden sind, so beruht das darauf, dass nur zu häufig nicht die richtigen Leute an die richtige Stelle gekommen sind, wobei manche veralteten Bestimmungen unserer Städte- und Gemeindeordnung, insbesondere die mit der Entwicklung der Wohnungsverhältnisse ganz und gar nicht mehr in Einklang stehende Bevorzugung der Hausbesitzer, einen recht ungünstigen Einfluss ausgeübt haben. Es muss durch die Gestaltung der Organisation darauf hingewirkt werden, dass das Verantwortlichkeitsgefühl des Beamten durch die Mitwirkung der Vertreter der Bürgerschaft nicht gelähmt, sondern gesteigert werde, und, dass ein vertrauensvolles Zusammenwirken beider Arten von Regierenden die in unserem Beamtentum wie die in unserer Bürgerschaft vorhandenen Kräfte zur richtigen Entfaltung bringe. Diejenige Organisationsform in der Kommunalverwaltung, in der dieses Ziel weitaus am besten erreicht worden ist, ist zweifellos die Verwaltungsdeputation, d. h. ein Organ, bei dem Beamte und Bürger in ständiger Wechselwirkung und gemeinsamer Verantwortung arbeiten. Eine weitere Entwicklung dieses Gedankens in unserer Gemeindeverwaltung wird auch den Gemeindefinanzen zugute kommen.

# 22. Abschnitt

## a) Justiz und Verwaltung.

Von Dr. **Fritz Stier-Somlo,**
ord. Professor des öffentlichen Rechts und der Politik an der Universität Köln.

**Literatur:**

O. v. Sarwey, Allgemeines Verwaltungsrecht 1887 S. 14 ff. — Anschütz, Justiz und Verwaltung, Systematische Rechtswissenschaft von Stammler, Sohm u. a. (Kultur der Gegenwart Teil II Abt. VIII) 2. Aufl. 1913 S. 372—421. — Stier-Somlo, Das freie Ermessen in Rechtsprechung und Verwaltung 1908. — Derselbe, Rechtsstaat, Verwaltung und Eigentum 1911. — Vierhaus, Über die Methode der Rechtsprechung 1911. — Oertmann, Die staatsbürgerliche Freiheit und das freie Ermessen der Behörden 1912. — F. Stein, Grenzen und Beziehungen zwischen Justiz und Verwaltung 1912. — Kormann, Beziehungen zwischen Justiz und Verwaltung, Jahrb. des öffentlichen Rechts der Gegenwart Bd. 7 (1913) S. 1—19. — Rudolf Leonhard, Verwaltung und Rechtsprechung, Verwaltungsarchiv Bd. 25 (1917) S. 143—191.

**I. Begriff der Gesetzgebung, Justiz und Verwaltung. — Teilung der Gewalten. — Gegenseitige Bedingtheit.** Die Grundfragen des gegenseitigen Verhältnisses und der notwendigen Abgrenzung von Justiz und Verwaltung gehen auf den Lebenskern moderner konstitutioneller Staatsgestaltung zurück. Zwar hat schon Locke für die von uns als einheitlich und einzigartig anzuerkennende Staatsgewalt Einteilungsmasstäbe gewinnen wollen, indem er die gesetzgeberde, rechtsprechende und föderative Funktion unterschied. Aber erst durch Montesquieu ist die Unverlierbarkeit der Idee von der Trennung der Gewalten gesichert und auch die Erkenntnis ihrer besonderen organisatorischen und funktionellen Bedeutung in das Bewusstsein der politisch Denkenden eingedrungen. Gesetzgebung oder Legislative besteht in dem Erlasse von Rechtsnormen durch die verfassungsmässigen Organe der Staatsgewalt. Sie sind allgemein und abstrakt, d. h. für alle, die es angeht, gleichmässig anzuwenden. Die Justiz im Sinne von Rechtsprechung besteht in der Handhabung der von der Gesetzgebung dargebotenen Rechtssätze und anderen Vorschriften. Justiz im Sinne der Aufrechterhaltung unserer Rechtsordnung, d. h. der Ahndung der Rechtsverletzung und Gewährung des Rechtsschutzes durch Zivil-, Straf- und Verwaltungsgerichte ist darüber hinaus ein weiterer, mit dem ersten nicht zu verwechselnder Begriff. Verwaltung ist die Tätigkeit des Staates, die sich in der zweckmässigen Anordnung der für das Gemeinwohl erforderlichen Massnahmen, in der Sorge für die Volks- und Staatsinteressen ausserhalb der Gesetzgebung und Justiz erschöpft. Sie regelt im wesentlichen konkrete und individuelle Angelegenheiten im Gegensatz zur Gesetzgebung, die das Recht allgemein und ohne Ansehen des besonderen Falles setzt. Die Abscheidung der Verwaltung von Gesetzgebung und Justiz erfolgt aber auch, wie klar ersichtlich, nach einem rein äusserlichen Momente, nämlich der Nichtzugehörigkeit zu diesen beiden letzteren Staatsfunktionen. Damit ist ein Element der Unsicherheit gegeben, das erst die Beziehung zwischen Verwaltung und Justiz zu einem geistigen Problem gestaltet. Denn würde eine reinliche Grenzscheidung zwischen ihnen und allen rechtlichen und staatspolitischen Verhältnissen vorhanden und durchführbar sein, so wäre eine Einteilungsart der Staatstätigkeiten gewonnen, die systematische und technische Bedeutung besässe, nicht aber bis zu den letzten Tiefen staatsrechtlicher Lebengestaltung hinabreichte.

Dass dem so ist, zeigt die Bedeutung der Zuweisung der staatlichen Funktionen an verschiedene Organe. Nach der französischen Theorie des 18. Jahrhunderts (Montesquieu, Rousseau) dürfen jene drei Funktionen nicht in der Hand eines einzelnen Menschen, insbesondere des Monarchen sein, da hierdurch naturnotwendig die Tyrannei begründet würde. Wer neben der Verwaltung die Rechtspflege und die Gesetzgebung in seiner Person vereinigt, vermag das Recht in dem einzelnen Anwendungsfalle nach seinem Willen zu beugen, dies sogar noch mit einem Schein der Gerechtigkeit, da eine Berufung auf das Gesetz erfolgt, freilich auf ein solches, das er stets

umändern und aufheben kann. So sollen denn die Funktionen der Staatsgewalt nach der konstitutionellen Theorie geteilt sein: die Gesetzgebung soll dem Volke zustehen, die Gerichtsbarkeit unabhängigen Gerichten, lediglich die Verwaltung bleibt in der Hand des Monarchen oder sonstigen Staatsoberhauptes. Durchgeführt ist aber in den modernen Kulturstaaten nur das Zweite, die Unabhängigkeit der Gerichte. Dagegen steht die Gesetzgebung nicht allein dem Volke zu, wird vielmehr am häufigsten ausgeübt durch das Parlament im Zusammenwirken mit einem anderen Staatsorgan, insbesondere dem Staatsoberhaupte. Die Verwaltung ist zwar dem Namen nach oft bei letzterem verblieben, doch hat seine Machtbefugnis eine erhebliche Einschränkung dadurch erfahren, dass die Verwaltungsakte unter der Verantwortlichkeit der Minister vorgenommen werden und dass die Freiheit der Verwaltungstätigkeit an der Staatsspitze erheblich begrenzt erscheint durch die Organisationsgesetze und spezielle Verwaltungsnormen. Denn jene lassen ein Abweichen von ihren Vorschriften nicht zu, diese legen der monarchischen oder Präsidentengewalt positive Schranken auf. Auch zeigt sich, dass die Idee der Trennung der Gewalten zwar verbunden erschien mit der ihrer Unabhängigkeit und Gleichwertigkeit, dass aber hier grundlegende Irrtümer vorliegen.

Denn Verwaltung und Justiz sind der Gesetzgebung nicht gleichgestellt, ihr vielmehr untergeordnet. Zwar kann und muss die Justiz die Einwirkung einer anderen Gewalt von sich abwehren, und es sind für sie grundsätzlich nur Rechtsnormen massgebend; aber diese stammen in der Hauptsache aus der Gesetzgebung — ein Teil kann allerdings auch aus allgemeinen Rechtsgrundsätzen entnommen werden. Für die Verwaltung sind sowohl Rechtsgrundsätze wie Zweckmässigkeitsrücksichten massgebend. Hier klingt die Lehre vom Rechtsstaat an (siehe unten II). Es hält aber auch die Auffassung von der Selbständigkeit und Unbeeinflussbarkeit der Gewalten kritischer Prüfung nicht stand. Die schroff durchgeführte Teilung der Gewalten müsste die Einheit des Staates vernichten, da sie einzelne Ausflüsse der einheitlichen Staatsgewalt zu selbständigen und unabhängigen Mächten erhöbe. Unausbleiblich wäre, dass die Gewalten gegeneinander arbeiteten, sich rieben und zerrieben und somit anarchische Zustände herbeiführen würden. So müssen denn die Funktionen vielfach ineinandergreifen und sich gegenseitig ergänzen. Vom politischen Standpunkte gesehen ist sogar die Gesetzgebung von der Rechtsprechung nicht unabhängig. Denn sie muss in den Ergebnissen der Rechtsprechung vielfach einen Prüfstein für die Richtigkeit und Zweckmässigkeit der Normen sehen. In Wirklichkeit haben die Veränderungen der Gesetze häufig ihren Ursprung in der Lage, die durch die Judikatur geschaffen worden ist, wenn diese, die letzte Folgerung aus den gegebenen Rechtsnormen ziehend, die Fehler des Gesetzes aufdeckt oder seine Unzulänglichkeit, Überlebtheit, Einseitigkeit usw. dartut. Dass Rechtsprechung und Verwaltung sich von der Gesetzgebung nicht unabhängig fühlen können, liegt in dem Wesen dieser, die für die Wirksamkeit der beiden anderen Staatsfunktionen im Rechtsstaat die massgebende Grundlage, freilich in einem besonderen Sinne (vergl. unten II), abzugeben hat. Aber noch in d e m besonderen Verstande ist die Verwaltung von der Gesetzgebung untrennbar, der hinweist auf die Formel der „gesetzmässigen Verwaltung", von der alsbald die Rede sein wird. Die Notwendigkeit einer Beachtung der Rechtsprechung für die praktische Verwaltung leuchtet ebenfalls ohne weiteres ein. Wenn und insoweit diese einer gerichtlichen Nachprüfung unterworfen ist, muss sie die ergehenden richterlichen Sprüche für sich gelten lassen. Dies zwar zunächst nur in dem konkreten Streitfalle; aber die Wirkung der, insbesondere oberstrichterlichen, Rechtssprüche geht darüber hinaus. Eine Verwaltung, die mit den ständig festgehaltenen Rechtsgrundsätzen der höchsten Verwaltungsgerichtshöfe in Widerspruch steht, ist auf die Dauer unmöglich.

**II. Die Aufgaben der Justiz und Verwaltung.** Die Aufgabe der Justiz in materiellem Sinne (die im formellen Sinne ist die der ordentlichen Gerichte schlechthin, umfasst also u. a. auch die freiwillige Gerichtsbarkeit) besteht nach der herrschenden Auffassung darin, mittels des Rechtsspruches die Rechtsordnung aufrecht zu erhalten, Recht und Gerechtigkeit durch strenge Bindung an Rechtssätze zu verwirklichen. Ihr Mittel ist, aus festgestellten tatsächlichen Verhältnissen auf der Grundlage des Rechts eine logische Folgerung zu ziehen. Dagegen hat, immer nach der überwiegenden Meinung, die Verwaltung Staatsaufgaben nach Massgabe der gegebenen Verhältnisse durchzuführen, eine praktische Tätigkeit in Verfolgung der Kulturzwecke auszuüben, nach Zweckmässigkeit, Staatsnotwendigkeit, Angemessenheit, wohl nicht ausserhalb

der Rechtsordnung, aber doch nur derart, dass diese lediglich „Mittel zum Zweck" wird. Wo objektives Recht fehlt, tritt ein mehr oder minder freies Ermessen in die Lücke ein.

Diese Grundvorstellungen lassen sich in ihrer einseitigen Formulierung nicht mehr halten.[1]) Denn auf der einen Seite strebt die Justiz zu immer grösseren Freiheiten, die sich in der Richtung des freien Ermessens bewegen, auf der anderen Seite tritt eine immer stärkere Bindung der Verwaltung durch das Gesetz im Sinne jeder Rechtsnorm ein, wiewohl allerdings auch hier für das Walten ohne engste Rechtsbindung reichlich Gelegenheit bleibt. In jener ersteren Beziehung mag hier nur generell auf die sogenannte freie Rechtsschule verwiesen werden. Mag man ihre Tendenzen und Ziele, die sich übrigens weidlich abschatten, als zu weitgehend, als bedenklich oder gefährlich ansehen: jedenfalls bringt sie den alten und immer wieder neuen Gesichtspunkt zum scharfen Ausdruck, dass die Justiz sich in der schablonenhaften Anwendung des gegebenen Rechts schon deshalb nicht voll auswirken kann, weil dieses auf die vielen neu auftauchenden Lebensverhältnisse nicht anwendbar ist oder stark lückenhaft erscheint. Somit tritt der Gedanke der rechtsschöpferischen Tätigkeit des Richters in den Vordergrund. Die Zulässigkeit des richterlichen freien Ermessens zeigen sogar Bestimmungen des positiven Rechts. Es wird z. B. im BGB. die Entscheidung abgestellt auf die „Umstände des Falles" (§§ 151, 328, 612, 638), die „Würdigung des Falles" (§ 119), auf „Treu und Glauben" (§§ 157, 242). Hingewiesen sei noch auf die Verkehrssitte (§ 151 Abs. 2, 157, 242), auf die vorsätzliche gegen die guten Sitten verstossende Schadenszufügung und das Schikaneverbot (§§ 826, 226). Von der „Angemessenheit" ist 45 mal in dem Gesetzbuch die Rede. Das freie Ermessen kann aber dem Richter ferner nicht versagt werden, wenn er im Gesetz eine Reihe von Bestimmungen vorfindet, denen er den konkreten Inhalt nach Lage der Umstände bei der Rechtsanwendung geben will, sodann wenn Zweifel darüber entsteht, welche Normen der Rechtsordnung anzuwenden sind. Nicht minder hat sein Ermessen platzzugreifen hinsichtlich der Konkretisierung der Rechtsfolge. Somit ist also das nach der herrschenden Lehre der Justiz eigentümliche Moment der strengen Bindung an die Rechtssätze durchbrochen, wenn hier der Gegensatz zur Verwaltung herausgestellt werden soll. Diese Bindung liegt allerdings vor, aber sie ist eingeschlossen in dem von mir als Rechtgemässheit bezeichneten Erfordernis (vergl. meine Abhandlung: „Das freie Ermessen in Rechtsprechung und Verwaltung". Festschrift für Laband 1908, Bd. II S. 445—514). Eine diesem gemässe Entscheidung erfüllt die Aufgabe der Justiz. Der Gedanke einer „gerechten" Entscheidung schliesst dagegen eine Fülle subjektiver Momente ein, die zur objektiven Erfüllung dieser Staatsfunktion nicht ausreichen können. Die Bindung des Richters an das Gesetz ist eine unantastbare Regel; jede aus „sozialem Gefühl", blossem „Rechtsgefühl" usw. entnommene Entscheidung ist eine aus dem Gemüt und nicht aus dem Recht geschöpfte. Aber wo das Gesetz versagt, tritt das freie Ermessen bei der rechtsprechenden Tätigkeit in Zivil-, Straf- und Verwaltungsgerichtssachen in sein Recht. Es ist aber jedesmal nur ein Mittel zur Herstellung einer rechtgemässen Entscheidung, niemals eine Handhabe, neue Rechtsnormen zu schaffen, die nicht in der Richtung der bisherigen, bereits festgelegten liegen. Der Richter darf nicht Gesetzgebungspolitik treiben, er darf nicht über dem Gesetzgeber stehen. Sind die Gesetze unzweckmässig oder schädlich, so müssen sie abgeändert oder beseitigt werden. So lange sie aber bestehen, muss sie der Richter anwenden, er darf nicht neues Recht gegenüber dem bestehenden setzen. Darüber, welche Mittel geeignet sind, zur Erfüllung des Erfordernisses der Rechtsgemässheit beizutragen, kann hier nicht gehandelt werden. Eines der wichtigsten ist aber die Erkenntnis der Grundlinien und Grundgedanken, die das gesamte Rechtssystem beherrschen, und die auch richtunggebend sind für die Entscheidung in den Fällen, in denen das Gesetz dem Wortlaute nach scheinbar versagt. Ein bemerkenswerter gesetzgeberischer Versuch, das Problem zu lösen, ist der des Schweizer Zivilgesetzbuchs, das mit dem Jahre 1912 in Kraft trat und in Art. 1 bestimmt: „Das Gesetz findet auf alle Rechtsfragen Anwendung, für die es nach Wortlaut oder Auslegung eine Bestimmung enthält. Kann dem Gesetze keine Vorschrift entnommen werden, so soll der Richter nach Gewohnheitsrecht und, wo ein solches fehlt,

[1]) Ausdrücklich zustimmend zu meinen Ausführungen in den früheren Auflagen dieses Werks Kormann a. a. O. S. 4.

nach der Regel entscheiden, die er als Gesetzgeber aufstellen würde. Er folgt dabei bewährter Lehre und Überlieferung."

Erweist sich solcher Art das übliche materielle Entscheidungsmerkmal der Verwaltung nicht mehr für diese allein kennzeichnend, da das freie Ermessen, die „Zweckmässigkeit", „Angemessenheit" auch den richterlichen Handlungen nicht zu fehlen braucht, so ist umgekehrt die rechtliche Bindung der Verwaltung in zahlreichen Beziehungen — nicht, wie man meint, in allen — wohl durchgeführt. Es handelt sich hier um das berühmte Erfordernis der „gesetzmässigen Verwaltung". Hierbei ist ein Verweilen erforderlich.

Einen in der Wissenschaft allgemein anerkannten Begriff des Rechtsstaats haben wir nicht. Man hält sich mit Recht an die historische Entwicklung einer Anzahl grundlegender Errungenschaften des modernen Staatswesens, denkt an die Unabhängigkeit der Gerichte, an die Selbstverwaltung, an die Verwaltungsgerichtsbarkeit, unterscheidet im übrigen drei Stufen der rechtsstaatlichen Entwicklung. Die erste ist als Gegenpol der absolutistischen Staatsauffassung zu begreifen. Es handelt sich um die Reaktion gegen die bevormundende Staatsallmacht und die Rechtsauffassung vom Staate. Das ist die, wenigstens in Deutschland, ursprünglichste und allgemeinste Formel, die für den „Rechtsstaat" ersonnen wurde (Pufendorf, Kant, Wilh. von Humboldt). Die Beschränkung des Staates lediglich auf die Rechtspflege, die Bestimmung seines Charakters als eines Rechtsschutzvereins und seine Kennzeichnung, dass das Verhältnis der öffentlichen Gewalt zum Einzelnen durch das Recht geordnet sein müsse, darf als das Stich-Merkmal angesehen werden. Als die zweite Stufe des Rechtsstaats stellt sich der „konstitutionelle" Staat dar, d. h. derjenige, in dem die Bildung des Staatswillens in Übereinstimmung des Monarchen mit den gesetzgebenden Körperschaften vor sich geht. So findet sich der Ausdruck „Rechts- und Verfassungsstaat" (Stahl, Rob. von Mohl). Auf der dritten Entwicklungsstufe spricht man von dem „modernen Rechtsstaate", in dem die ganze Verwaltung unter dem Gesetze steht, an dieses gebunden ist. Dieser Grundsatz bedeutet eine erhebliche Einschränkung des freien Ermessens. Niemals darf, das ist der Sinn der „gesetzmässigen Verwaltung", das freie Ermessen in Willkür ausarten, es muss stets rechtmässig sein, d. h. entweder durch Gesetz im Sinne einer jeden Rechtsnorm ausdrücklich zugelassen oder aber durch eine Rechtsnorm nicht gehindert sein, im übrigen aber dem Wesen der Verwaltung gemäss erlaubt erscheinen. Freilich wird man allgemein einsehen müssen — wovon wir noch weit entfernt sind —, dass dieser formale Begriff der „gesetzmässigen Verwaltung" nicht ausreicht. Erstens schaltet man, indem man auf die Garantie der Gesetzmässigkeit das alleinige Gewicht legt, diejenigen Errungenschaften des modernen Staates aus der Begriffsbestimmung aus, ohne die doch der moderne Rechtsstaat nicht denkbar ist, wie die Unabhängigkeit der Rechtsprechung, den Konstitutionalismus, die Selbstverwaltung. Zweitens ist die Idee der „Gesetzmässigkeit der Verwaltung" viel zu unbestimmt, weil sie die Frage offen lässt, was „Gesetzmässigkeit" ist: die Verwaltung auf Grund eines formellen Gesetzes, einer allgemeinen Ermächtigung, eines aus dem Wesen der Verwaltung überhaupt folgenden Grundsatzes? Ist es nur das Erstere, dann würde man der Verwaltung schlechterdings unerfüllbare Aufgaben stellen, die mit einer solchen engen Bindung nicht auszukommen vermöchte. Ist es aber auch gesetzmässig, auf Grund einer Ermächtigung oder eines allgemeinen Grundsatzes zu handeln, dann ist der Rahmen der „Gesetzmässigkeit" soweit gezogen, dass die strenge Formel sich verflüchtigt. Gleichwohl habe ich keinen Zweifel, dass unsere moderne Verwaltung nur auf dieser letzteren breiten Grundlage beruhen kann, dass sie also auch gesetzmässig bleibt, wenn sie sich auf eine allgemeine Ermächtigung oder auf einen Grundsatz stützt, der aus dem Wesen der Verwaltung überhaupt folgt. Denn tatsächlich ist die politische Rechtsstaatsidee heutzutage nur insoweit verwirklicht, als dies durch positives Recht geschehen und zu belegen ist. Die Verwaltung ist im übrigen so frei wie aus ihrem Begriffe und dem Polizeibegriffe folgt, wenn auch natürlich mit den Einschränkungen, dass anstelle der Willkür ein mindestens pflichtmässiges Ermessen treten muss und dass eine Einschränkung der freien Initative in dem Masse besteht, als sie infolge des politischen Gedankens der Rechtsstaatsidee auch rechtlich ausdrücklich vorgesehen worden ist. (Vergl. meine Abhandlung: „Rechtsstaat, Verwaltung und Eigentum". Eine kritische Auseinandersetzung und eine neue Lehre. 1911 S. 37—47). Nicht zuletzt spricht gegen die Gleichsetzung von Rechts-

staat mit einem Staate der gesetzmässigen Verwaltung, dass der Begriff nur als ein formeller, nicht als ein materieller aufgerichtet ist. Wenn der Zweck der ganzen Rechtsstaatsidee die grösstmögliche Sicherung der individuellen Sphäre gegenüber dem Staate, besonders gegenüber seinen Beamten, ist, so bietet ein nur formeller Begriff diese Garantie nicht in ausreichendem Masse. Denn diese rechtliche Grundlage eines „Gesetzes" kann so ausserordentlich lax sein, dass alles weniger als ein Rechtsstaat dabei in die Erscheinung tritt. Das zeigt uns z. B. der § 6 i des preussischen Gesetzes über die Polizeiverwaltung vom 11. März 1850, wonach zu den Gegenständen der polizeilichen Befugnis nicht nur gehört die grosse Summe derjenigen Angelegenheiten, die daselbst unter a bis h aufgezählt sind, sondern „alles andere," was im besonderen Interesse der Gemeinden und ihrer Angehörigen polizeilich geordnet werden muss". Dieses „Gesetz" würde schliesslich jede willkürliche Verwaltung zulassen, wenn nicht durch das preussische OVG. eine einengende Auslegung sich durchgesetzt hätte.

Betrachtet man, von diesen Ideengängen bestimmt, das materielle Abscheidungsmerkmal der Verwaltung gegenüber der Justiz, so wird man es nicht mehr in der Herrschaft des Gedankens von der Zweckmässigkeit, Staatsnotwendigkeit usw." allein und das justizielle Moment der Rechtsbildung bis zu weitgehendem Masse auch hier finden. Freilich nicht in einem ausschliesslichen Sinne, weil eben die Rechtsstaatsidee als politisches Prinzip noch nicht überall sich in Rechtsformen umgesetzt hat. Hierdurch löst sich auch der Widerspruch, der darin liegt, dass einerseits die Verwaltung im modernen Rechtsstaat unter der Rechtsordnung, also unter dem Gesetze steht, andererseits von dem Grundsatze des freien Ermessens im Gegensatz zur Justiz beherrscht sein soll. Nur wo das Gesetz nicht nur Mittel zum Zweck, sondern Schranke der Verwaltung ist, erscheint der Rechtsstaat in jenem Sinne durchgeführt; wo dies nicht der Fall ist, waltet zwar nicht Gesetzlosigkeit, es sind aber die Schranken des Ermessens weit hinausgezogen. Der Spielraum der Verwaltungstätigkeit ist ein grosser, für die meisten Fälle sind nur allgemeine Rechtsgrundsätze gegeben. Das materielle Unterscheidungsmerkmal zwischen Justiz und Verwaltung besteht lediglich in der Verschiedenheit des freien Ermessens, seines Rechtsgrundes, seiner Funktion, seines Endzieles. Das freie Ermessen ist bei der Rechtsprechung immer nur Ausnahme, dagegen bei der Verwaltung immanentes Prinzip.[2]) Die Lösung jenes Widerspruches liegt also darin, dass innerhalb der Rechtsschranken die Betätigungsmöglichkeit für die Verwaltung gross ist, und dass in sehr zahlreichen Fällen für sie nur allgemeine Rechtsgrundsätze bestehen, die die Grundlage der „Gesetzmässigkeit" abgeben müssen.

**III. Positivrechtliche Abscheidung der Lebenskreise von Rechtsprechung und Verwaltung.** Besteht das materielle Merkmal für Rechtsprechung und Verwaltung in nicht mehr und nicht weniger als in der Art und der Bedeutung des freien Ermessens, so hat das formelle Merkmal praktisch um so grössere Bedeutung, soweit nämlich durch die jeweilige staatliche Gesetzgebung rein äusserlich gewisse Angelegenheiten der Justiz, andere der Verwaltung zugewiesen sind. So sehr es sich hier auch um allgemeine Grundsätze handeln mag, die für alle Staaten mit annähernder Richtigkeit Bedeutung beanspruchen können, so ist doch nur die Beschränkung auf einen einzigen Staat geeignet, einen klaren Einblick zu gewähren. So ist die Beschränkung auf das preussisch-deutsche Recht zulässig und geboten." Die Trennung von Justiz und Verwaltung bedeutet hier die Beseitigung des Landesfürsten als ausübende Macht auf dem Gebiete der Justiz. Nicht mehr in seinem Kabinett werden die Prozesse erledigt, sondern durch unabhängige Gerichte. Nur in der Trägerschaft der Staatsgewalt durch den Landesherrn dokumentiert sich auch seine Befugnis, der Idee nach Inhaber der richterlichen Gewalt zu sein. In seinem Namen wird daher Recht gesprochen. Schon seit 1749 findet bekanntlich diese Trennung von Justiz und Verwaltung in Preussen statt. Im Reiche haben die Gerichte ein historisch

[2]) Nach Stein a. a. O. S. 2 überwiegt in der Verwaltung das freie Ermessen, in der Justiz die Gebundenheit. Dagegen hält es Kormann a. a. O. für unmöglich, ein materielles Unterscheidungsmerkmal zwischen Justiz und Verwaltung aufzurichten. Das trifft nicht zu. Aber vieles, was er über die Beziehungen beider, besonders hinsichtlich der Gleichartigkeit der auftauchenden Fragen und zu gebenden Antworten, der häufigen Unterordnung der Verwaltung unter die Justiz und Verwandtes sagt, bereichert den Problemkreis in dankenswerter Weise

begreifliches Übergewicht über die Verwaltung durch die Bestimmung des Gerichtsverfassungsgesetzes § 17 Abs. 1 erlangt, wonach sie über die Zulässigkeit des Rechtsweges entscheiden. So hat die Verwaltung nicht mehr die Macht, eine Angelegenheit in ihre Kompetenz zu ziehen, wenn die Gerichte sie für sich in Anspruch genommen haben. Umgekehrt aber ist das Gericht nicht gebunden an die Entscheidung einer Verwaltungsbehörde, welche ihre eigene Zuständigkeit ausgesprochen hat. Das EG. zum Gerichtsverfassungsgesetz § 4 sieht ferner die Möglichkeit vor, dass der Justiz auch Geschäfte der Justizverwaltung übertragen werden. Somit ist hier Justiz und Verwaltung schon miteinander vermengt worden. Auch haben die Gerichte, besonders auf dem Gebiete der freiwilligen Gerichtsbarkeit, Verwaltungsgeschäfte zu besorgen.

Umgekehrt sind die ordentlichen Gerichte nicht in allen Fällen zur Rechtsprechung berufen; denn nach § 13 des Gerichtsverfassungsgesetzes gehören alle bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten und Strafsachen nur insofern vor die ordentlichen Gerichte, als für sie nicht die Zuständigkeit von Verwaltungsbehörden oder von Verwaltungsgerichten begründet ist. Auch die Verwaltungsnormen des Strafgesetzbuchs in dem Abschnitte über die Übertretungen bilden hier ein wichtiges Beispiel.

Sodann ist aber dadurch, dass über Vorfragen die Zivilgerichte auch dann entscheiden können, wenn es sich um verwaltungsrechtliche Dinge handelt, eine weitere Durchbrechung des Grundsatzes von der Scheidung der Justiz und Verwaltung erfolgt. Nicht minder ist auch den Verwaltungsbehörden und Verwaltungsgerichten die Möglichkeit gegeben, Vorfragen zivilrechtlicher Art zu entscheiden und somit eine Funktion auszuüben, die der Justiz im engeren Sinne zukommt. Die positiven und die negativen Kompetenzkonflikte und die zu ihrer Entscheidung bestehenden besonderen Gerichtshöfe zeigen an einem der wichtigsten Punkte an, dass hier die materielle Scheidungslinie zwischen Justiz und Verwaltung in keiner Weise zweifellos ist. Die Bedürfnisse des staatlichen Lebens haben daher vielfach zu einer positivrechtlichen Regelung geführt, die der konstitutionellen Theorie von der Scheidung der Gewalten zu spotten scheint. Immerhin wird man als das Lebenselement der Verwaltung die Besorgung von Verwaltungsgeschäften und nicht die rechtsprechende Tätigkeit ansehen müssen, dagegen diese als die angeborene Aufgabe der Justiz erkennen. Somit sind die grossen Zusammenhänge und Gegensätze zwischen Justiz und Verwaltung nicht durch scharf abtrennende Linien, sondern im Bilde durch Fäden zu kennzeichnen, die von dem einen Teil zu dem anderen, von einem Gewebe in das andere herüber- und hinüberschiessen. Damit sind sie ein Spiegelbild der grossen innerlichen Schwierigkeiten und Verwicklungen, die das öffentlichrechtliche Leben unserer Zeit darbietet. Die gradlinigen, mit romanischem Formensinn und durchsichtiger Klarheit geschaffenen Grenzregulierungen erweisen sich je länger je mehr nur als Wegweiser und keineswegs immer in der Richtung, in der die grossen Namen des Montesquieu und Rousseau stehen.

Weder der Weltkrieg noch die deutsche Novemberrevolution von 1918 haben, etwa gesetzgeberisch Anlass zur Veränderung dieser Darlegungen gegeben, noch könnten sie gegenüber Ergebnissen der geschichtlichen Entwicklung und der rechtsphilosophisch und soziologisch orientierten Staatslehre eine willkürliche abweichende Grundeinstellung in Anspruch nehmen.

# b) Verwaltungsgerichtsbarkeit.

Von Geh. Justizrat Dr. **Gerhard Anschütz,**
o. Professor des öffentl. Rechts an der Universität Heidelberg.

**Literatur:**

Meyer-Anschütz, Deutsches Staatsrecht (7. Aufl.) 778 ff. — Meyer-Dochow, Deutsches Verwaltungsrecht (4. Aufl.) 66 ff. — Loening, Deutsches Verwaltungsrecht 771 ff. — Otto Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht (2. Aufl.) 1 133 ff. — Sarwey, Das öffentl. Recht u. die Verwaltungspflege (1880). — E. v. Meier, Verwaltungsrecht in v. Holtzendorf-Kohlers Enzykl. der Rechtswissenschaft (6. Aufl.) 2 729 ff. — Schoen in derselben Enzyklopädie (7. Aufl.) 4 291 ff. — Anschütz, Justiz u. Verwaltung in der Kultur der Gegenwart, Syst. Rechtswissenschaft 382 ff. — Fleiner, Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts 227 ff. — Zorn, Kritische Studien zur Verwaltungsgerichtsbarkeit, Verwaltungsarchiv 2 74 ff. — v. Stengel, Die Verwaltungsgerichtsbarkeit u. die öffentl. Rechte, Verwaltungsarchiv 3 177 ff. — Lemayer, Apologetische Studien zur Verwaltungsgerichtsbarkeit, Grünhuts Zeitschr. f. Privat- u. öff. Recht 22 353 ff. — Tezner, Die deutschen Theorien der Verwaltungsrechtspflege, Verwaltungsarchiv 8 220 ff., 475 ff., 9 159 ff., 515 ff. — Artikelfolge „Verwaltungsgerichtsbarkeit" in v. Stengel-Fleischmanns Wörterb. d. Staats- u. Verw.-Rechts 3 741 ff. — v. Laun, Übersicht über wichtige Einrichtungen des Auslandes auf dem Gebiet der Verwaltungsrechtspflege (1913). — Bühler, Die subj.-öff. Rechte und ihr Schutz in der deutschen Verwaltungsrechtspflege (1914). — Hatschek, Institutionen des deutschen und preussischen Verwaltungsrechts (1919) 412 ff. — Loening, Die französische Verwaltungsgerichtsbarkeit, in Hartmanns Zeitschrift 5 337 ff. 6 12 ff., 81 ff., 308 ff. — O. Mayer, Theorie des französ. Verwaltungsrechts (1886). — Laferrière, Traité de la justice administrative (1896). — Dareste, la justice administrative en France (2 éd., 1902). — Weitere Lit. bei Meyer-Anschütz, a. a. O. 778 Anm. a, 780 Anm. b, 781 Anm. 1.

**I. Begriffliches und Terminologisches.** — Das Wort VG. passt auf jede Gerichtsbarkeit, d. h. streitentscheidende Staatstätigkeit, wobei die Verwaltung entweder als Objekt bezw. Partei oder aber als Subjekt erscheint. VG. im ersteren (objektiven) Sinne ist alle Jurisdiktion in Verwaltungssachen, insbes. jede Entscheidung von Streitigkeiten zwischen der Verwaltung und den einzelnen über die beiderseitigen Rechte und Pflichten, einerlei, wer diese Jurisdiktion handhabt, also jede, gleichviel von wem, über die Verwaltung ausgeübte Gerichtsbarkeit, z. B. die Kognition des Zivilrichters über die Stempelpflichtigkeit einer Urkunde, über den von der vorgesetzten Dienstbehörde abgelehnten Besoldungsanspruch eines Beamten, die Entscheidung des Strafrichters über die Gültigkeit einer Polizeiverordnung, über die Rechtmässigkeit der Amtsausübung eines Beamten, dem Widerstand geleistet worden ist (Str.G.B. § 113). In dem andern (subjektiven) Sinn bedeutet VG. soviel wie Gerichtsbarkeit der (d. h. durch die) Verwaltung, wobei es nicht auf die Art des Streitgegenstandes, sondern nur auf das Subjekt der Jurisdiktion, welches stets ein Verwaltungsorgan sein muss, ankommt. VG. in dieser Wortbedeutung wäre die Entscheidung der höheren Verwaltungsbehörde über eine gegen die Amtstätigkeit der ihr untergeordneten Behörde eingelegte Beschwerde, aber auch z. B. die den Polizei- und Finanzbehörden zustehende Strafrechtspflege (Str.P.O. §§ 453 ff).

Der an die positivrechtliche Gestaltung der Dinge sich anschliessende technische Sprachgebrauch akzeptiert jedoch weder die eine noch die andere Begriffsbestimmung. Er lehnt es zunächst ab, alle Fälle, wo über die Verwaltung und ihre Tätigkeit judiziert wird, ohne Unterschied des judizierenden Organs, z. B. auch dann, wenn letzteres der Zivilrichter ist, als VG. zu bezeichnen und lässt diese Bezeichnung nur für solche Einrichtungen zu, welche eine Jurisdiktion durch die Verwaltung zeigen. Er schliesst sich also an den zweiten, subjektiven, Wortsinn an, ist jedoch enger als dieser. VG. im sprachgebräuchlichen Sinne ist die von Organen der Verwaltung ausgeübte Gerichtsbarkeit, diese jedoch nur, sofern die betreffenden Organe den Zwecken dieser, materiell nicht administrativen, sondern richterlichen Tätigkeit entsprechend eingerichtet, d. h. nach Organisation, Rechtsstellung, Verfahren den ordentlichen Gerichten angeglichen sind. VG. in diesem Sinne besteht, in Gestalt von Einrichtungen, die in den Einzelheiten unter sich weit abweichen, aber in den grossen Grundgedanken übereinstimmen, vornehmlich in Deutschland, Frankreich,

Österreich und Ungarn. Ihr Wesen beruht nicht darin, dass die Verwaltung aller Gerichtsbarkeit (streitentscheidender Tätigkeit) beraubt und der Gerichtsbarkeit der Justiz unterstellt wird, sondern darin, dass die Verwaltungstätigkeit, soweit sie streitentscheidender Natur, materiell also Gerichtsbarkeit ist, nicht durch die ordentlichen, gewöhnlichen, sondern durch besondere, eigens auf das Streitentscheiden eingerichtete (insbes. kollegiale und unabhängige) Verwaltungsorgane gehandhabt wird. Trennung der streitentscheidenden von der übrigen (reinen, tätigen) Verwaltung (französisch: des contentieux administratif von der administration pure); darin liegt die Idee der V.G., deren Begriff sich, auf eine kurze Formel gebracht, dahin bestimmen lässt: VG. ist eine streitentscheidende Tätigkeit der Verwaltung, ausgeübt durch gerichtsähnliche Behörden (Verwaltungsgerichte) in einem prozessähnlichen Verfahren (Verwaltungsstreitverfahren).

**II. Geschichtliche Rückblicke. Die Ausbildung der VG in Deutschland.** — Schon im Laufe des 17. Jahrhunderts war in Deutschland die Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte mehr und mehr auf die Zivil- und Strafrechtspflege beschränkt worden. Auf die Entscheidung von Streitigkeiten mit der damals emporkommenden und immer mächtiger anwachsenden staatlichen „Polizei" (im Sinne des damaligen Sprachgebrauchs) erstreckte sich diese Zuständigkeit nicht: „in Polizeisachen gilt keine Appellation" (nämlich: an den ordentlichen Richter). Und im 18. Jahrhundert wurde dieser Grundsatz nur noch schärfer und folgerichtiger ausgeprägt. Besonders in Preussen, wo nicht nur bei Konflikten der Einzelnen mit den Organen der öffentlichen Verwaltung, sondern überhaupt in allen Streitsachen, „welche den statum oeconomicum et politicum angehen oder überhaupt in das interesse publicum einschlagen" (Ressort-Reglement Friedrichs II. v. 19. Juni 1749), also bei jedem Zusammenstoss von öffentlichem und Privatinteresse der ordentliche Rechtsweg ausgeschlossen war. Nur, wer sich mit Privatpersonen über Privatrechte streiten wollte, konnte die Justiz anrufen; wer sich durch die Tätigkeit der landesherrlichen Verwaltungsbehörden verletzt fühlte, konnte es nicht. Er konnte lediglich Beschwerde einlegen. Dieser Beschwerdeweg war gewiss, vom Standpunkte des sein Interesse verfolgenden Beschwerdeführers (Rechte hatte er ja, bei dem allgemeinen Mangel gesetzlicher Bindung der Verwaltungsorgane, der Verwaltung gegenüber niemals) aus gesehen, mangelhaft. Über die Beschwerde wird im schriftlichen und geheimen Verfahren auf Grund der Akten entschieden durch eine höhere Behörde, welche der Unabhängigkeit entbehrte. Aber die gleichen oder doch ähnliche Mängel hafteten auch der damaligen Verfassung und dem Verfahren der ordentlichen Gerichte, dem dem Beschwerdeführer verschlossenen Rechtsweg an. Auch hier gab es nur ein geheimes, schriftliches Aktenverfahren. In den kleineren deutschen Ländern war es meist eine und dieselbe Behörde, welche die Funktionen eines obersten Gerichts und eines obersten Verwaltungsorgans wahrnahm; und wo, wie in Preussen, die oberste Verwaltungsbehörde (z. B. das Generaldirektorium) schon im 18. Jahrhundert von dem obersten Gerichtshof getrennt gewesen ist, war sie ebenso wie ein solcher Gerichtshof, nämlich kollegialisch, organisiert und der oberste Gerichtshof war ebensowenig unabhängig wie die oberste Verwaltungsbehörde. So fehlte es an den Voraussetzungen, um den Ausschluss des Rechtswegs in Verwaltungsstreitsachen als besonderen Nachteil empfinden zu lassen.

Im 19. Jahrhundert haben sich diese Verhältnisse völlig geändert. Die jetzt einsetzende Modernisierung der Justiz-, wie der Verwaltungseinrichtungen schafft Verschiedenheiten zwischen Rechts- und Verwaltungsbeschwerdeweg, welche den ersteren in den Augen des Rechtsuchenden als das Bessere, den anderen als das sehr viel Schlechtere erscheinen liessen. Justiz und Verwaltung, nun erst scharf voneinander getrennt, entwickeln sich selbständig, sozusagen nach entgegengesetzten Richtungen. Sie werden sich immer unähnlicher. Die Justiz schlägt eine ausgeprägt individualistische, auf möglichst vollkommenen Schutz von Einzelrecht und Einzelinteresse bedachte Richtung ein. Die Gerichte werden unabhängig von jedem Regierungs- und Verwaltungseinfluss, ihre Organisation wird stetig verbessert, ebenso ihr Verfahren: Regelung des Instanzenzugs und der Rechtsmittel, Mündlichkeit und Öffentlichkeit der Verhandlung, Anklageprozess, Schwurgerichte. Alle diese und andere Garantien der Gesetzmässigkeit und Sachlichkeit der Streitentscheidung fehlten dem Verwaltungsbeschwerdewege, welcher unter diesem Gesichtspunkte nicht sowohl schlechter war wie der moderne Rechtsweg, als auch schlechter wie der Verwaltungsweg

in älteren Zeiten. Eine Verschlechterung im letzteren Sinn war vor allem dadurch eingetreten, dass zu Anfang des 19. Jahrh. die kollegiale Einrichtung der obersten Verwaltungsinstanzen durch die büromässige, m. a. W. durch das System der Ministerien ersetzt wurde, womit eine sehr wesentliche Garantie unparteiischer und gerechter Verwaltungsentscheidungen verschwand, während andererseits die Abhängigkeit der unteren Verwaltungsorgane von den Ministern stetig verschärft, die Energie und Intensität der gesamten Verwaltungstätigkeit, ohne sonderliche Rücksichtnahme auf die Interessen der Einzelnen, gesteigert wurde.

Auch durch den Übergang der deutschen Staaten (Bayern, Baden, Württemberg, Hessen 1818—1820, Sachsen 1831, Preussen 1848) zur konstitutionellen Verfassungsform ist eine Besserung der Stellung des Individuums zur Verwaltung zunächst tatsächlich nicht bewirkt worden. Wohl bringen die konstitutionellen Verfassungen dieses Verhältnis in eine rechtliche Ordnung, sie setzen an Stelle des „Polizeistaats", der Verwaltung nur nach Zweckmässigkeitsrücksichten, den „Rechtsstaat": die Verwaltung auf Grund und innerhalb der Schranken der Gesetze. Doch hatte das zunächst mehr theoretische als praktische Bedeutung. Der Rechtsstaat war proklamiert, aber der Polizeistaat dauerte fort. Er dauerte fort, weil man es versäumt hatte, wirksame Schutzeinrichtungen zu treffen, welche dem Prinzip der gesetzmässigen Verwaltung im Streitfalle Achtung verschafften. Diese Unterlassung erklärt sich daraus, dass man eine ausreichende Bürgschaft für die Gesetzmässigkeit der Verwaltung in der konstitutionellen Verantwortlichkeit der Minister zu besitzen glaubte, wobei nicht bedacht wurde, dass die Ministerverantwortlichkeit nur dann wirklich korrektive Bedeutung hat, wenn, was z. B. in Preussen nicht der Fall war, die Volksvertretung das Recht und die Macht hat, den Rücktritt der Minister gegen den Willen der Krone zu erzwingen, und dass, abgesehen hiervon, jene Verantwortlichkeit in einem sehr wesentlichen Falle keine Garantie gegen Willkürlichkeiten bietet: dann nämlich, wenn die Parlamentsmehrheit dem Minister ergeben ist, in ihm den Mann ihrer Partei, ihres Vertrauens erblickt und ihn deshalb nicht zur Verantwortung zieht.

Es blieb also auch unter dem Konstitutionalismus vorerst dabei, dass, wer anstatt mit dem Nachbar, mit den Organen der öffentlichen Gewalt, namentlich mit der Polizei streiten wollte, sich unter Ausschluss des Rechtsweges auf den Weg der Verwaltungsbeschwerde an die höhere Instanz, zuletzt an den Ressortminister, angewiesen sah. Das hiess: der Minister entscheidet an oberster Stelle auch dann, wenn den ihm nachgeordneten Stellen das Recht auf Eingriff und Zwang von der betroffenen Partei streitig gemacht wurde. Das Verwaltungsrecht seines Ressorts steht ihm einfach zur Verfügung. Er entscheidet über die an ihn gelangenden Beschwerden durch Reskript, per decretum simplex, in einem formlosen schriftlichen Verfahren, nach Akten, auf deren Inhalt der Beschwerdeführer keinen Einfluss und auf deren Kenntnis er keinen Anspruch hat; er entscheidet auf den Bericht der Behörde, gegen deren Verfügung die Beschwerde sich richtet, er entscheidet nur ausnahmsweise nach dem Prinzip, dass im Interesse der „Staatsautorität" (und der massgebenden politischen Richtung) die angegriffene Behörde wenn irgend möglich nicht ins Unrecht gesetzt werden darf. So blieb die Verwaltung, wenn sie auch nicht mehr, wie ehedem, ihr eigener Gesetzgeber sein durfte, doch auch nach der Verfassung noch ihr *eigener Richter*. Im praktischen Effekt bedeutete das, dass sie jedes ihr erwünschte Recht sich auch dann zusprechen konnte, wenn es ihr bestritten wurde. Massgebend für ihr Tun und Lassen war schliesslich doch nicht das Gesetz, sondern ihr eigener Wille. Den hierin liegenden Widerspruch mit der Verfassung liess in Preussen die dem Eintritt des konstitutionellen Regimes auf dem Fusse folgende „Reaktionszeit" (1850—1858) grell hervortreten. Hier wurde das Unzulängliche, welches darin liegt, dass das rechtsstaatliche Prinzip der gesetzmässigen Verwaltung zwar „gilt", aber jeder Schutzgarantie entbehrt, Ereignis. Der de jure abgeschaffte Polizeistaat lebte de facto fort; niemals hat die preussische Verwaltung so ungescheut wie damals nach dem Grundsatz handeln dürfen: erlaubt ist, was mir gefällt.

Der diesen Missständen zugrundeliegende Fehler lag in der Konstruktion des Rechtsstaatsgebäudes. Man hatte, dem Prinzip der Gewaltenteilung zuwider, zuviel Gewalt in einer Hand vereinigt gelassen. Man hatte in die Hand jedes Ressortministers zwei Funktionen gelegt, welche in jedem Staate, der nicht nur dem Namen nach ein Rechtsstaat sein will, getrennt sein müssen: *die reine oder tätige* (laufende) und *die streitentscheidende* Verwaltung. Man

hatte dem Minister nicht nur, wie recht und richtig, die verantwortliche Leitung der Verwaltungstätigkeits eines Ressorts, sondern auch noch das Recht überlassen, alle Streitigkeiten zu entscheiden, welche sich aus Anlass dieser Tätigkeit ergaben. Die ordentlichen Gerichte waren zur Entscheidung solcher Streitigkeiten unzuständig, eine andere, hierfür zuständige, gleich den Gerichten von der laufenden Verwaltung unabhängige Instanz fehlte.

Dass dies ein unhaltbarer, durchaus reformbedürftiger Zustand war, wurde innerhalb und ausserhalb Preussens sehr bald eingesehen. Aber über das Wie und Wohin des zur Besserung einzuschlagenden Weges gingen die Meinungen weit auseinander.

Als das Nächstliegende erschien die Übertragung der streitentscheidenden Pflege des Verwaltungsrechts an die ordentlichen Gerichte. Und in der Tat ist dieser Gedanke oft genug geäussert und vertreten worden. Schon die Frankfurter Grundrechte des Deutschen Volkes von 1848 wollten ihn zum Gesetz erheben: „Die Verwaltungsrechtspflege (d. h. alle den Verwaltungsbehörden zustehende Gerichtsbarkeit) hört auf, über alle Rechtsverletzungen entscheiden die Gerichte" (Reichsverfassung v. 1849, § 182). Aus der Bewegung des Jahres 1848 übernahm ihn der Liberalismus der 60er Jahre, insbesondere in Preussen, und verhalf ihm dort zu einem, freilich nicht sehr bedeutsamem Teilerfolge: preuss. Gesetz betr. die Erweiterung des Rechtswegs vom 24. Mai 1861. Bald darauf erstand ihm in Otto Bähr („Der Rechtsstaat", 1864) sein hervorragendster theoretischer Vertreter. Indessen hatte er damals den Höhepunkt seiner werbenden Kraft doch schon überschritten. Es war ihm inzwischen, namentlich durch die bahnbrechenden Arbeiten Gneists über englisches und deutsches Verwaltungsrecht eine Gegnerschaft erwachsen, welche das Problem des Rechtsschutzes auf dem Gebiete der Verwaltung auf einem anderen Wege lösen wollte. Schon 1860 hatte Gneist (Engl. Verf.- u. Verwaltungsr. Bd. 2, 1. Aufl., S. 887 ff.) den Gedanken der Rechtskontrolle der Verwaltung durch die ordentlichen Gerichte verworfen: die Garantie gesetzmässiger Verwaltung dürfe nicht in der Unterordnung der Verwaltung unter die Justiz gesucht, sondern müsse gefunden werden in einer dem Zwecke des Rechtsschutzes entsprechenden Neugestaltung der Verwaltung selbst: eine gewisse Justizähnlichkeit der Verwaltung in Organisation und Verfahren sei anzustreben. Das Wesentliche sei „die Trennung der höchsten Beschwerdeinstanz von der laufenden Ministerverwaltung". Damit war die Forderung besonderer Verwaltungsgerichte — justizförmiger Einrichtungen mit prozessähnlichem Verfahren innerhalb, nicht ausserhalb des administrativen Organismus, gipfelnd in einem von der „laufenden Ministerverwaltung" unabhängigen obersten Verwaltungsgerichtshof — im Kerne bereits erhoben. Dieser Forderung sollte die Zukunft gehören. Eine erste Verwirklichung fand sie in Baden: G. über die Organisation der inneren Verwaltung vom 5. Oktober 1863. Ihren Sieg in Deutschland entschied die Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Preussen durch die Verwaltungsreform der Jahre 1872—1883.

Die Gründe, welche diesen Sieg und damit die Ablehnung der Übertragung der Rechtskontrolle der Verwaltung auf die ordentlichen Gerichte herbeigeführt haben, sind im wesentlichen folgende. Einmal musste damit gerechnet werden, dass der deutsche Richterstand in seiner vorwiegend privat- und strafrechtlichen Schulung und Berufserfahrung den Aufgaben, vor welche ihn jene Übertragung stellen würde, nicht gewachsen sein möchte. Dieser Besorgnis unzureichender Rechtskenntnis trat die andere hinzu, dass es auch an der nötigen Sachkenntnis fehlen werde. Ist doch in ausserordentlich vielen Konfliktsfällen zwischen Verwaltung und Individuum weniger die Rechtsfrage als die Tatfrage streitig. Man denke an die Bedürfnisfrage bei Wirtschaftskonzessionen, an Meinungsverschiedenheiten über Zuverlässigkeit oder Unzuverlässigkeit eines Gewerbetreibenden (vgl. Gewerbeordnung § 32), über die Notwendigkeit oder Entbehrlichkeit öffentlicher Arbeiten. (Anlegung eines Weges, Bau eines Schulhauses), über das Vorliegen der „tatsächlichen Voraussetzungen" (preuss. Landesverwaltungsgesetz v. 30. Juli 1883, § 127), welche die Polizei zum Erlass einer Verfügung berechtigen. Diese und viele andere in der Praxis der heutigen Verwaltungsgerichte tagtäglich vorkommenden Fragen sind nicht Rechtsfragen, welche allein der im Richteramt geschulte Jurist beantworten kann. Es kommt hier weit weniger auf Rechts- als auf Sachkenntnis, und auf praktische administrative Erfahrung an. Und schliesslich noch eine gegen die Übertragung der Verwaltungsrechtspflege an die Justiz sprechende Erwägung; es ist die entscheidende:

diese Übertragung würde die Verwaltung nicht sowohl dem Recht als der Justiz unterordnen, damit aber letzten Endes die Verantwortlichkeit in den Verwaltungssachen auf die Justiz überwälzen und die Verwaltung der Selbständigkeit berauben, deren sie durchaus bedarf, um ihren Aufgaben gerecht zu werden. Die staatliche Verwaltungshoheit würde in Wahrheit auf die Gerichte übergehen. Das, worauf es im Rechtsstaate immer wieder ankommt, die Durchführung der Gewaltenteilung, wäre nicht nur nicht erreicht, sondern in einem entscheidenden Punkte geradezu negiert: die Verwaltung wäre mit der Justiz gleichsam wieder zusammengelegt und damit eine Entwicklung, die man bisher allgemein für einen der grössten Fortschritte hielt, auf ihren status quo ante zurückgeführt.

Das natürliche Schwergewicht dieser Erwägungen hat sich überall geltend gemacht. Wo immer in Deutschland seit den 60er und 70er Jahren des 19. Jahrhunderts das Problem der VG in Angriff genommen wurde (s. u. III), nirgends hat man der anfänglich hier und da wohl vorhandenen Neigung, den Rechtsschutz in Verwaltungssachen den ordentlichen Gerichten zu übertragen, Folge gegeben (woran man übrigens, was die Landesgesetzgebung betrifft, von Reichs wegen nicht gehindert gewesen wäre, vgl. Einf. Ges. zum Reichs-Gerichtsverfass.-Ges. § 4). Vielmehr ist das, was Gneist als das „Wesentliche" bezeichnet hatte, die Trennung von tätiger und streitentscheidender Verwaltung, gesucht und gefunden worden in der Schaffung von Verwaltungsgerichten, welche, obwohl den Gerichten ähnlich gestaltet, doch Verwaltungsorgane geblieben, nicht ausserhalb, sondern innerhalb des Verwaltungsorganismus angebracht sind. Die VG bedeutet Kontrolle der Verwaltung, aber durch eine ihr nicht fremde, sondern immanente Macht, durch besondere, justizförmig gestaltete Verwaltungsbehörden.

Man hätte sich für das Ganze auf das Vorbild Frankreichs berufen können. Denn die Gedanken, welche unserer VG ihr Gepräge geben, liegen doch, wenn man den Blick auf das wirklich Wesentliche richtet, auch der um mehr als sieben Jahrzehnte älteren, durch das napoleonische Organisationsgesetz von 1801 („Pluviôsegesetz") geschaffenen französischen VG (contentieux administratif, justice administrative) zugrunde (vgl. unten S. 309). Doch ist das Bewusstsein einer Anlehnung an die französischen Einrichtungen (abgesehen natürlich von Elsass-Lothringen, wo dieselben einfach übernommen und in der Folge nur wenig umgebildet wurden) nirgends nachweisbar, und auch objektiv kann von einer solchen Anlehnung nicht die Rede sein. Es liegt ein Parallelismus der Entwicklung, nicht eine Rezeption französischen Rechtes vor. Die deutsche VG ist Eigengewächs, sie gehört nicht zu den Institutionen, welche aus Frankreich importiert oder unter französischem Einfluss ausgestaltet worden sind.

**III. Organisation, Verfahren und Zuständigkeit der deutschen Verwaltungsgerichte.** — VG besteht gegenwärtig im weitaus grössten Teile des Deutschen Reichs, nämlich in den Ländern Preussen, Bayern, Sachsen, Württemberg, Baden, Hessen, Oldenburg, Braunschweig, Anhalt, den thüringischen Ländern (gemeinsames Oberverwaltungsgericht in Jena), Lippe und Lübeck. Auch das Reich hat sich eine eigene und unmittelbare VG geschaffen, diese besteht aber nicht in einem zentralen Gerichtshof mit allgemeiner Zuständigkeit, sondern in einer Mehrheit von Spezialbehörden (Reichsversicherungsamt, Reichsfinanzhof, Bundesamt für das Heimatswesen, Aufsichtsamt für Privatversicherung, Oberseeamt, Reichspatentamt und einige andere Stellen). Die seit Jahren empfohlene (vgl. Verhandlungen des 30. deutschen Juristentages [1910] Bd. 1 S. 51 ff., 459 ff., auch Sten. Ber. des Reichstags, 1912/1913 S. 5340) Vereinigung dieser Sondergerichte zu einem einheitlichen Reichs-Verwaltungsgericht, dem dann auch noch andere Zuständigkeiten, eventuell die Rechtskontrolle über den gesamten Vollzug der Reichsgesetze durch die Behörden der Länder zu übertragen wären, steht nunmehr, nachdem die neue Reichsverfassung sich den Gedanken angenommen hat (Art. 31, 107) in Aussicht. Nach Art. 107 RVerf. müssen „im Reich und in den Ländern" nach Massgabe der Gesetze Verwaltungsgerichte zum Schutze der einzelnen gegen Anordnungen und Verfügungen der Verwaltungsbehörden bestehen" (damit sind die Einzelstaaten, jetzt „Länder" genannt, reichsgesetzlich verpflichtet, Verwaltungsgerichte zu errichten, ein Zwang, der bisher nicht bestand). Dem künftigen „Reichsverwaltungsgericht" wird es insbesondere obliegen, bei den Wahlprüfungen des Reichstags mitzuwirken: das bei dem Reichstage zu bildende Wahlprüfungsgericht besteht gemäss Art. 31 RVerf. aus Mitgliedern

des Reichstags, die dieser für die Wahlperiode wählt und aus Mitgliedern des Reichsverwaltungsgerichts (bis zu dessen Errichtung: des Reichsgerichts, Art. 166), die der Reichspräsident auf Vorschlag des Präsidiums dieses Gerichts bestellt.

Abgesehen von den erwähnten Reichs-Sondergerichten liegt die Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Hand der Einzelstaaten, sie ist also grundsätzlich Landesgerichtsbarkeit.

1. Organisation. — Die Verwaltungsgerichte sind, dem Begriff der VG entsprechend, nicht in den Rahmen der Gerichtsverfassung, sondern in den der Verwaltungsorganisation der einzelnen Länder eingefügt, also nicht Justiz-, sondern Verwaltungsorgane. Die unteren Instanzen des Systems, die Verwaltungsgerichte erster und, beim Vorhandensein dreier Instanzen, der Mittelinstanz sind überall zugleich Verwaltungsbehörden im engeren und eigentlichen Sinne, beauftragt mit der laufenden, tätigen Geschäftsführung auf dem Gebiete der inneren Verwaltung (nach dem preussischen Ausdruck: der „allgemeinen Landesverwaltung"), sodass hier die Trennung zwischen tätiger und streitentscheidender Verwaltung eine nur prozessuale ist, indem die Behörden dann, wenn sie als Verwaltungsgerichte fungieren, nicht das gewöhnliche formlose Verwaltungsverfahren, sondern eine besondere Prozedur, das Verwaltungsstreitverfahren (s. u. 2) zu beobachten haben. Dagegen ist in der obersten Instanz die VG durchweg auch organisatorisch von dem laufenden Vollzug der Verwaltungsgeschäfte getrennt: die diese Instanz verkörpernden Oberverwaltungsgerichte oder Verwaltungsgerichtshöfe sind nur Verwaltungsgerichte und haben mit der oberen Leitung der tätigen Verwaltung, welche den administrativen Zentralbehörden, d. h. den Ministerien, ungeschmälert verblieben ist, nichts zu tun.

Die Verwaltungsgerichte sind also Verwaltungsorgane. Sie sind aber, ihrem besonderen Zweck, der gesetzmässigen, unabhängigen und unparteiischen Streitentscheidung entsprechend, gerichtsähnlich gestaltet. Sie sind, im Gegensatz zu dem in der Verwaltung sonst vorherrschenden monokratischen Organisationstypus, kollegialisch eingerichtet. Ihr Instanzenzug ist nach dem Vorbild des gerichtlichen geregelt (3 Instanzen in Preussen und Bayern, in den anderen Ländern 2). Sie sind, wie die ordentlichen Gerichte, unabhängig in der Ausübung ihres Berufes, so dass sie, wie jene, nur dem Gesetz, nicht aber den Anordnungen der Verwaltung, insbesondere nicht Dienstbefehlen vorgesetzter Behörden unterworfen sind. Was die Garantien der Unabhängigkeit betrifft, so sind diese am stärksten ausgebildet bei den obersten Instanzen (Oberverwaltungsgerichten, Verwaltungsgerichtshöfen), deren Mitglieder meist im Hauptamt auf Lebenszeit angestellt sind und das volle Ausmass richterlicher Unabhängigkeit, ebenso wie die Mitglieder des Reichsgerichts, geniessen. Die Verwaltungsrichter der Unterinstanzen dagegen sind, soweit überhaupt Beamte, nicht richterliche, sondern Verwaltungsbeamte, doch steht z. B. den beamteten Mitgliedern der preussischen Bezirksausschüsse (mit Ausnahme des vorsitzenden Regierungspräsidenten) das Privileg der Unabsetzbarkeit und Unversetzbarkeit in dem gleichen Masse wie den ordentlichen Richtern zu. Zu den Garantien der Unabhängigkeit gehört auch, wo sie vorhanden, die Teilnahme unbeamteter Elemente („Laien") an der VG. Diese ist freilich nicht überall eingeführt: nicht in Bayern, Sachsen, Württemberg, Elsass-Lothringen; dagegen verwenden Preussen, Baden, Hessen das Laienelement in ausgedehntem Masse, allerdings nur in den Unterinstanzen, während die oberste Instanz auch in diesen Ländern durchweg nur mit Berufsbeamten (des höheren Verwaltungs- und Justizdienstes) besetzt ist.

Auf Einzelheiten kann hier nicht eingegangen werden. In Preussen wird die VG ausgeübt durch die aus Beamten und Laien, mit numerischem Übergewicht der letzteren, gemischten Kreisausschüsse (an deren Stelle in den kreisfreien Städten Stadtausschüsse treten) und Bezirksausschüsse sowie durch das, wie angegeben, ausschliesslich aus Beamten bestehende Oberverwaltungsgericht (Ges. betr. die Verfassung der Verwaltungsgerichte und das Verwaltungsstreitverfahren v. 3. Juli 1875, Ges. über die allgem. Landesverwaltung v. 30. Juli 1883). Die Kreisausschüsse erkennen stets in erster, die Bezirksausschüsse entweder in erster oder (als Berufungsgerichte der Kreisausschüsse) in zweiter, das OVG stets in letzter (dritter, zweiter, einziger) Instanz. Ähnlich, nur vermöge des Fehlens der Mittelinstanz, einfacher ist die Organisation der VG in Baden und Hessen.

Bayern, Württemberg und Sachsen haben gemeinsam, dass sie die VG unterer Instanz nicht an die aus Beamten und Laien gemischten neueren, sondern an die älteren, nur mit Beamten besetzten Formationen des Behördensystems angeschlossen haben. Demgemäss erscheinen als Verwaltungsgerichte unterer Instanz in Bayern die Distriktsverwaltungsbehörden und Kreisregierungen, in Württemberg die Kreisregierungen, in Sachsen die Kreishauptmannschaften. Über diesen Organen steht in allen drei Staaten der, häufig auch in erster und einziger Instanz erkennende, Verwaltungsgerichtshof (Sachsen: „Oberverwaltungsgericht").

2. Verfahren. — Die Justizförmigkeit der Verwaltungsgerichte zeigt sich ausser in ihrer Organisation auch in ihrem Verfahren. Dieses, das „Verwaltungsstreitverfahren" ist eine dem Verfahren der ordentlichen Gerichte, und zwar mehr dem Zivil- als dem Strafverfahren nachgebildete Prozedur. Es ähnelt einem — stark vereinfachtem — Zivilprozess. Die Nachbildung ist freilich keine vorbehaltlose Kopie, vielmehr musste der Umstand, dass bei den Gegenständen der VG nicht nur das private, sondern stets auch das öffentliche Interesse beteiligt ist, zu erheblichen Abweichungen von dem zivilprozessualen Vorbild führen. So ist die dem Zivilprozesse zugrundeliegende Verhandlungsmaxime („quod non est in actis, non est in mundo") für die VG nicht brauchbar. An ihre Stelle tritt die Untersuchungsmaxime: die Entscheidungsgrundlage des Verwaltungsrichters ist nicht das Parteivorbringen, sondern der von ihm selbständig und unabhängig von den Ausführungen der Parteien zu erforschende Sachverhalt. Allerdings ist der Verwaltungsrichter hinsichtlich seiner Entscheidungen nach dem Recht mehrerer Staaten (so Preussen, Baden, dagegen nicht in Bayern und Sachsen) an die Anträge der Parteien gebunden („ne eat judex ultra petita partium"). Der Prozessbetrieb ist nicht, wie im Zivilprozess, Sache der Parteien, sondern des Gerichts, alle Ladungen, Zustellungen, Beweiserhebungen erfolgen von Amts wegen (Offizialmaxime). Gemeinsam mit dem Verfahren der ordentlichen Gerichte sind dem Verwaltungsstreitverfahren die Grundsätze des beiderseitigen Gehörs, der Mündlichkeit und Öffentlichkeit. Doch gilt das Mündlichkeitsprinzip nur mit gewissen, partikularrechtlich verschieden bemessenen Ausnahmen, welche die Urteilsfällung auch ohne voraufgehende mündliche Verhandlung, auf Grund der Akten, gestatten.

3. Zuständigkeit. — Formell am weitesten reicht die sachliche Zuständigkeit (der Wirkungskreis) der Verwaltungsgerichte in Württemberg und Sachsen. Die Gesetze dieser Länder zählen zunächst eine Reihe von sog. Parteistreitigkeiten des öff. Rechts (Streitigkeiten zwischen Gemeinden und anderen juristischen Personen des öffentlichen Rechts und ihren Mitgliedern oder unter sich oder zwischen Individuen untereinander über Ansprüche und Verbindlichkeiten aus dem öffentl. Recht) als zur Kompetenz der Verwaltungsgerichte gehörig namentlich auf, lassen aber ausserdem noch eine Generalklage (Rechtsbeschwerde, Anfechtungsklage) bei dem obersten Verwaltungsgerichtshof zu in allen Fällen, wo jemand durch eine ungesetzliche Verfügung der Staatsverwaltung (Sachsen: der inneren Verwaltung) in seinen Rechten verletzt oder mit einer ihm nicht obliegenden Verbindlichkeit belastet zu sein behauptet. Der Gesetzgebung Preussens und der meisten anderen Einzelstaaten ist diese Unterscheidung zwischen „Parteistreitigkeiten" und „Anfechtungs-" bezw. „Rechtsbeschwerdesachen" fremd, indem einerseits nicht nur in den Fällen der ersten, sondern auch in denen der zweiten Kategorie, da also, wo es sich um Streitigkeiten zwischen Untertan und Staatsgewalt handelt, das Recht auf Anrufung der Verwaltungsgerichte nicht allgemein, sondern nur in den vom Ersatz namentlich aufgezählten Fällen gegeben ist, — andererseits aber diese Fälle prozessual ganz ebenso behandelt werden, wie diejenigen, welche das württembergische und sächsische Recht als „Parteistreitigkeiten" bezeichnet. Nach preuss. Recht ist jede Verwaltungsstreitsache eine Parteistreitigkeit: Kontestationen zwischen Untertan und Staatsgewalt sind davon nicht ausgenommen, die betreffende Verwaltungsbehörde (z. B. Polizeibehörde) erscheint dabei stets als Prozesspartei und zwar regelmässig in der Rolle des Beklagten.

Ist somach die Zuständigkeit der preussischen (und ebenso die der bayerischen, badischen, hessischen) Verwaltungsgerichte nicht durch Generalklausel, sondern aufzählend bestimmt (durch das ZG v. 1. August 1883 und viele anderen Einzelgesetze vgl. auch preuss. Ges. über die allgem. Landesverwaltung, § 7), so reicht doch diese Zuständigkeit, vermöge der grossen Zahl und

Bedeutung der sie begründenden Bestimmungen, tatsächlich sehr weit. Die wichtigsten Gruppen der den Verwaltungsgerichten in Preussen zugewiesenen Sachen sind folgende:

a) Streitigkeiten der Gemeinden und höheren Kommunalverbände (Kreise, Provinzen) einerseits mit dem Staat (über ihr Recht auf Selbstverwaltung, z. B. über die Berechtigung der Staatsaufsichtsbehörde, die Einstellung eines Ausgabepostens in das Gemeindebudget zu verlangen), andererseits mit ihren Mitgliedern bezw. Einwohnern (z. B. über Erwerb, Verlust und Inhalt des Bürgerrechts, über das Recht auf Benutzung von Gemeindeanstalten, die Pflicht zur Zahlung von Gemeindeabgaben.)

b) Streitigkeiten über die Tragung öffentlicher Lasten z. B. der Wegeunterhaltungspflicht, der Pflicht zur Räumung von Wasserläufen, der Schulbaulast, der Armenlast.

c) Streitigkeiten über den Umfang der polizeilichen Verfügungsgewalt: gegen Verfügungen der Orts-, Kreis- und Landespolizeibehörden kann nach §§ 127 ff. LVG bei den Verwaltungsgerichten Klage erhoben werden; die Klage kann nur darauf gestützt werden, dass die Verfügung durch Nichtanwendung oder unrichtige Anwendung des bestehenden Rechts den Kläger in seinen Rechten verletze, oder darauf, dass die tatsächlichen Voraussetzungen nicht vorhanden seien, welche die Polizeibehörde zum Erlassen der Verfügung berechtigt haben würden.

d) Streitigkeiten über die Verpflichtung zur Zahlung direkter Staatssteuern (der Einkommen- und „Ergänzungs"-[Vermögens-]steuer).

Hinzuzufügen ist noch, dass in Preussen die Disziplinargerichtsbarkeit über die Kommunalbeamten den Verwaltungsgerichten übertragen ist.

### IV. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Frankreich und Österreich-Ungarn.

1. Frankreich ist in der Ausbildung der VG allen andern Ländern vorangegangen. Die VG ist hier nach Abschluss der Revolutionszeit durch Napoleon I. eingeführt worden, in einem Werke mit dem von ihm bald nach dem Staatsstreich des 18. Brumaire berichteten Neuaufbau der Verfassung und Verwaltung (Verfassung vom 22. frimaire und Gesetz vom 28. pluviose des Jahres VIII der Republik). Einer der leitenden Gedanken dieser Gesetzgebung des Jahres VIII ist die Trennung der streitentscheidenden von der tätigen oder reinen Verwaltung (des contentieux administratif von der administration pure). Letztere wird durchweg von Einzelbeamten (Ministern, Präfekten, Unterpräfekten, Maires) geführt, erstere an Kollegien übertragen, welche indessen nicht aus dem Verwaltungsorganismus hinaus-, sondern in ihn hineinverlegt sind: die conseils de préfecture und der über ihnen stehende conseil d'Etat. So bedeutet die VG in Frankreich seit Anbeginn ihres Bestehens nichts anderes, als was sie heute in Deutschland darstellt: die Rechtskontrolle der Verwaltung durch eine ihr nicht fremde, sondern immanente Macht, durch besondere, gerichtsähnlich formierte und prozedierende Verwaltungsorgane.

Die spätere Gesetzgebung hat die Grundprinzipien dieser napoleonischen Einrichtungen nur ausgebaut, nicht verändert. Danach sind die Hauptorgane der französischen VG noch heute die conseils de préfecture, Präfekturräte, und der Staatsrat, ersterer stets in erster, der Staatsrat stets in letzter (teils in zweiter, teils in erster und einziger) Instanz entscheidend. Von einer Heranziehung unbeamteter Elemente ist in beiden Instanzen Abstand genommen: sowohl die Präfekturräte wie der Staatsrat bestehen nur aus besoldeten Berufsbeamten, die übrigens in ihrer dienstlichen Stellung der Garantieen richterlicher Unabhängigkeit so gut wie völlig entbehren. Der organische Zusammenhang der VG mit der reinen Verwaltung ist in beiden Instanzen stark betont: der Präfekturrat dient nicht nur als Verwaltungsgericht, sondern auch als Verwaltungsbehörde, den Vorsitz in ihm führt der leitende Verwaltungsbeamte des Bezirkes, der Präfekt; der Staatsrat ist nicht nur oberster Verwaltungsgerichtshof, sondern auch, und sogar in erster Linie, ein oberstes, Staatsoberhaupt und Minister beratendes Verwaltungskollegium. Diese Verbindung von Verwaltung und VG auch in der Zentralinstanz stellt eine erhebliche Abweichung von den deutschen Einrichtungen (s. o.) dar: hierdurch und auch in ihrer sonstigen Anlage und Organisation ist die französische VG noch viel mehr Verwaltung, weniger Justiz als die deutsche.

Die sachliche Zuständigkeit der Präfekturräte ist durch zahlreiche Gesetze aufzählend bestimmt. Gegen ihre Urteile findet der Rekurs an den Staatsrat statt, welcher ausserdem, als

Verwaltungsgericht erster und letzter Instanz erkennt über „demandes d'annulation pour excès de pouvoir contre les actes des autorités administratives", also über Nichtigkeitsbeschwerden, welche gegen Akte der Verwaltungsbehörden wegen Machtüberschreitung erhoben worden sind. Auf diesem Wege können Verfügungen und Entscheidungen aller Staats- und Kommunalbehörden vor den Staatsrat gebracht werden, dem damit eine sehr weitreichende Rechtskontrolle über die gesamte Verwaltung ermöglicht ist.

2. Der durch das Gesetz v. 22. Oktober 1875 geschaffenen österreichischen VG ist, im Vergleich mit der deutschen und französischen, eigentümlich der Mangel einer Gliederung in mehrere Instanzen. Der Träger der VG., der Verwaltungsgerichtshof, entscheidet stets in erster und einziger Instanz. Unterinstanzen der VG bestehen nicht, auch nicht in dem Sinne, dass gewissen Verwaltungsbehörden für alle oder bestimmte Fälle streitentscheidender Tätigkeit ein prozessähnliches Verfahren vorgeschrieben wäre. Die streitentscheidende Verwaltungstätigkeit ist auch prozessual nicht differenziert. Alle Streitfragen des Verwaltungsrechts sind zunächst im allgemeinen Instanzenzuge der Verwaltung dadurch zum Austrag zu bringen, dass der Rechtsuchende von dem Mittel der Verwaltungsbeschwerde bis zur letzten Instanz Gebrauch macht: erst nach Erschöpfung dieses Instanzenzuges kann die Sache vor den VG-hof gebracht werden. Dieser — wie die deutschen zentralen Verwaltungsgerichtshöfe ausschliesslich mit Berufsbeamten besetzt und mit allen Kautelen richterlicher Unabhängigkeit ausgestattet — entscheidet in allen Fällen, in denen jemand durch eine gesetzwidrige Entscheidung oder Verfügung einer Verwaltungsbehörde in seinen Rechten verletzt zu sein behauptet. Seine Zuständigkeit ist also, abweichend von dem in Deutschland geltenden Recht, durch eine Generalklausel, und nur durch eine solche, abgegrenzt. Der österreichische VG-hof ist ausschliesslich Kassationsinstanz: er kann die vor ihn gebrachte Verwaltungsverfügung nicht abändern, sondern nur entweder aufheben oder — durch Abweisung der dagegen erhobenen Klage — bestätigen.

Neben dem Verwaltungsgerichtshof übt das Reichsgericht, abgesehen von seiner sonstigen Zuständigkeit (Entscheidung von Streitigkeiten zwischen Reich und Ländern, zwischen den Ländern unter sich, von Kompetenzkonflikten) Verwaltungsgerichtsbarkeit aus, indem seiner Kognition zugewiesen sind Beschwerden der Staatsbürger wegen Verletzung der ihnen durch die Verfassung gewährleisteten politischen Rechte.

3. Viel später als in der cisleithanischen Reichshälfte ist die VG. in Ungarn eingeführt worden: Gesetzesartikel XXVI von 1896.

Auch dieses Gesetz kennt, wie das österreichische vom 22. Oktober 1875, nur eine Instanz der VG.: den (ausschliesslich mit Berufsbeamten besetzten) Verwaltungsgerichtshof. Doch ist die Errichtung von Unterinstanzen ungefähr nach dem Vorbild der deutschen Staaten, insbesondere Preussens, für die Zukunft geplant.

Die Zuständigkeit des ungarischen Verwaltungsgerichtshofes ist im Gegensatz zu der des österreichischen aufzählend bestimmt: die Klage bei ihm kann nur erhoben werden gegen (gewisse, nicht alle) Anordnungen derjenigen Behörden, welche in dem Gesetz von 1896 oder anderen Gesetzen namentlich angeführt sind. Eine bedeutsame Erweiterung erfuhr diese Zuständigkeit durch den Gesetzartikel LX v. 1907, wodurch die verwaltungsgerichtliche Klage den Munizipien (Gemeinden und höheren Kommunalverbänden) für alle Fälle gegeben wurde, in denen sie sich in ihrem Recht auf Selbstverwaltung durch eine gesetzwidrige Verfügung oder Entscheidung der Regierung oder ihrer Organe verletzt fühlen.[1])

[1]) Nach gütiger Mitteilung des Herrn Dr. Stefan v. Csekey (Klausenburg) aus den in magyarischer Sprache geschriebenen, dem Verf. nicht verständlichen Quellen.

# 23. Abschnitt.

## Volksrichter und Berufsrichter.

Von Exzellenz Wirklichem Geh. Rat D. Dr. **Adolf Wach,**
o. Professor der Rechte an der Universität Leipzig.

**I.** Man spricht vom Laienrichter oder Volksrichter als dem juristisch nicht geschulten und approbierten Mann aus dem Volke, dem Ehrenbeamten, im Gegensatz zum zünftigen, dem Juristenstand angehörigen Richter, dessen Beruf die Rechtspflege ist, dem richterlichen Staatsbeamten. So wurzelt bei uns der Gegensatz in der eigenartigen Entwickelung des Richterstandes als einer durch juristisch berufsmässig geschulte Personen gebildeten Gruppe der Beamtenhierarchie, der zur Ausübung der Gerichtsbarkeit berufenen Justizbeamten. Das geht zurück auf das gelehrte Richtertum, welches selbst wieder seinen Grund hat in der Eigenart der Rechtsentwicklung, der Natur unseres Rechts als Juristenrecht im Gegensatz zum Volksrecht, seinem Ausbau in umfassender Gesetzgebung, deren Beherrschung und Anwendung die volle Hingabe der Persönlichkeit fordert.

Wer die Rechtspflege in Händen hat, der hat das Staatswohl zu wahren. Daher war allzeit die Frage, wer sie üben soll, von grosser politischer Tragweite. Der moderne Rechtsstaat will sie der Willkür der souveränen Macht entheben, gleichviel ob sie monarchisch oder republikanisch organisiert ist. Er sucht das Walten der Gerechtigkeit zunächst in der Unabhängigkeit der Rechtspflege. Sie soll in Händen liegen, die unabhängig sind von den Weisungen des Trägers der Regierungsgewalt. Daher der Ausschluss der Kabinettsjustiz, der Rechtsprechung durch Verwaltungsorgane, daher strenge Scheidung von Justiz und Verwaltung, Bindung jener lediglich durch das Gesetz und endlich die Garantien richterlicher Unabhängigkeit. So ordneten es die deutschen Reichsjustizgesetze, insbesondere das Gerichtsverfassungsgesetz in seinem ersten Titel. Die deutsche Republik verleiht diesen Grundsätzen gesteigerte Kraft, indem es sie — in Hauptstücken — in die Verfassung (Art. 102 ff.) aufnimmt, obenan das Prinzip: „die Richter sind unabhängig und nur dem Gesetze unterworfen“ und die Ernennung auf Lebenszeit, die Absetzbarkeit und Versetzbarkeit wider Willen nur kraft Richterspruchs nach gesetzlicher Vorschrift.

Alles das gilt in erster Linie der Rechtspflege durch Beamtenrichter, während dem Ehrenbeamten die Präsumtion der Unabhängigkeit zukommt: freilich dann eine arge Täuschung, wenn der Volksrichter der öffentlichen Meinung, der Parteiung oder Interesseneinwirkung unterliegt. — Solche Einflüsse können in politisch erregten Zeiten, in denen Klassen, Stände um die Herrschaft ringen, wirtschaftliche und soziale Gegensätze das öffentliche Leben bestimmen, das Volksrichtertum verderben und zur politischen Geisel machen. Die Eigenschaft des Richters als Ehrenbeamten gewährleistet die Unabhängigkeit nicht, und dann am allerwenigsten, wenn der Volksrichter aus der Volkswahl, der Wahl herrschender Partei hervorgeht. Die deutsche Nationalversammlung hat sie abgelehnt.

Für die innere Unabhängigkeit, die Freiheit von äusseren Einflüssen und subjektiven Interessen sorgt beim Beamtenrichter neben allem äusseren Schutz Zucht und Erziehung. Das ist der Lebensnerv des Standes.

Der deutsche Richterstand darf sich mit Recht solcher Integrität rühmen. Der oft gehörte Vorwurf der Klassenjustiz ist ein unwahres Schlagwort politischer Agitation.

Für den Volksrichter kommt die standesgemässe Selbstzucht nicht in Frage. Hier soll Selektion helfen, wie man die bei der Bildung der Schöffen- und Geschworenengerichte zu üben sucht. Darauf ist später einzugehen.

Die Unabhängigkeit im einzelnen Fall, die Unparteilichkeit und Unbefangenheit sucht man durch gesetzliche Vorschriften über Ausschliessung und Ablehnung des Richters zu wahren. Immerhin: Unabhängigkeit verbirgt noch nicht Gerechtigkeit. Dazu gehört mehr. Sie fordert die Fähig-

keit zur Rechtsprechung und das bedeutet Verschiedenes für den naiven einfachen Zustand des Volksrechts und den eines hochentwickelten Juristenrechts. Daher bestreiten heute viele dem Volksrichter in Deutschland den Beruf zum Richten. Erledigt kann diese Frage nur werden von der heutigen Organisation der richterlichen Behörden aus.

**II.** Man kann den Volksrichter allein oder in Gemeinschaft mit dem Beamtenrichter verwenden und im letzteren Fall die Urteilsfunktion entweder ausschliesslich dem Volksrichter oder beiden zu gesamter Hand geben oder sie zwischen ihnen teilen. Sieht man von historischen und ausserdeutschen Bildungen ab, so bieten sich folgende Typen. Die Zivilgerichtsverfassung, soweit sie gemäss den Reichsjustizgesetzen als „ordentliche" zu bezeichnen ist, hat Laienrichter lediglich in den nur fakultativen Kammern für Handelssachen als die beiden Beisitzer des Beamtenrichters mit ungeteilter Urteilsfunktion (GVG. §§ 100 f. 116). Dem sind durch Sondergesetze die nach gleichem Typus verfassten Gewerbegerichte (R.Ges. v. 29. Juli 1890, 1. Februar 1902) und Kaufmannsgerichte (R.Ges. v. 6. Juli 1904) hinzugetreten. Die vom Reichsgesetz zugelassene landesgesetzliche Eigenbildung der Gemeindegerichte bleibt hier beiseite. In der Strafgerichtsverfassung erscheint der Volksrichter als Schöffe und als Geschworener; im Schöffengericht in gleicher Urteilsaufgabe mit dem Richter, im Geschworenengericht mit geteilter Urteilsfunktion. Hier beantwortet nach französisch-deutschem System die Jury die Schuldfrage gemäss der Fragestellung des Richters, während diesem die Straffrage verbleibt. In höherer Instanz hatten bis vor kurzem Volksrichter keinen Platz; der ist zuerst den Handelsrichtern zuteil geworden durch die Novelle z. ZPO. und GVG. vom 1. Juni 1909, welche die Kammern für Handelssachen zu Berufungs- und Beschwerdegerichten in amtsgerichtlichen Handelssachen gemacht hat. Für Schöffengerichte wird gleiches erstrebt durch Übertragung der Berufung an sie. Eine eigentümliche Stellung nehmen die Militärstrafgerichte ein. Sie lassen sich in den hier erörterten Gegensatz nicht eingliedern.

**III.** So zeigt unser Rechtszustand ein unklares, zerfahrenes Bild. Wir wollen suchen es zu verstehen. Die auffallende Tatsache, dass die Laien in Zivilsachen nur ausnahmsweise, hingegen in Strafsachen erstinstanzlich — von Strafkammern und Reichsgericht abgesehen — regelmässig mitwirken, kann nur aus der Natur der Sache erklärt werden, während die Verschiedenartigkeit der erstinstanzlichen Strafgerichte damit nichts zu tun hat. Die Strafkammer, das reine Beamtengericht, beschäftigt sich mit durchaus gleichartigen Dingen, wie Schöffen- und Schwurgericht. Nur äusserliche und politische Gründe motivieren die Differenz: Misstrauen gegen den Volksrichter, Unklarheit über den Wert des Schöffen- und Schwurgerichts. Daher als Rückstoss das Misstrauen aller derer gegen die Strafkammer, die in der Laienbeteiligung einen Vorzug des Strafgerichts sehen. Das Volk verwirft das rein bureaukratische Strafgericht; zünftige Juristen reden ihm das Wort: mit Unrecht, wie sogleich zu zeigen sein wird.

Unser Zivilrecht ist ein hochgespanntes Juristenrecht, dessen Beherrschung durch die stets wachsende und nichts weniger als volkstümlich geartete Gesetzgebung immer mehr erschwert wird und nur noch berufsmässigem Studium möglich ist. Der Laie ist ihm gegenüber hilf- und ratlos. Was soll er im Zivilgericht? Ihn etwa für rein wirtschaftliche Fragen, z. B. in Schädensprozessen zu verwenden, ist ein längst aufgegebener, unpraktischer Gedanke. Da tritt der Sachverständige ein. Wenn dennoch in Handelssachen der Laie als Vollrichter eine beliebte, erspriessliche Tätigkeit entwickelt, so ist das auf die Art der Selektion und Aufgabe zurückzuführen.

Die Kammer für Handelssachen ist nicht Standesgericht, nicht nur für Prozesse von Kaufleuten untereinander oder gegen Kaufleute berufen, sondern ein fachmännisches Gericht, zuständig für Rechtsverhältnisse, wie sie im Handelsverkehr gang und gäbe sind. Der Handelsrichter ist Fachmann, ins Handelsregister eingetragener oder eingetragen gewesener Kaufmann oder Vorstand einer Aktiengesellschaft, Gesellschaft m. b. H., sonstigen juristischen Person, an Seeplätzen wohl auch Schiffahrtskundiger, ernannt von der Landesjustizverwaltung auf gutachtlichen Vorschlag der Handelskammer für drei Jahre mit Möglichkeit der Wiederernennung. Von ihr wird oft Gebrauch gemacht und so haben wir trefflich geschulte Handelsrichter, die lange Zeit hindurch willig das Ehrenamt führen. Der Grundgedanke des Instituts ist also die Nutzbarmachung der eigenartigen fachmännischen Kenntnisse für die Rechtsprechung. Daher ist es, nebenbei bemerkt, eine Verirrung, der Kammer für Handelssachen die Prozessbeschwerden und damit spezifisch formalprozessuale oder Vollstreckungsfragen zuzuweisen.

Anders die Gewerbe- und Kaufmannsgerichte, die ihrer Organisation wie ihrer Aufgabe nach wesentlich sozial-politisch gedachte Klassengerichte sind. Das tritt scharf hervor in der Wahl der Beisitzer durch die beiden beteiligten Interessentengruppen (Arbeitgeber und Arbeiter; Kaufleute und Handlungsgehilfen) und in der Beschränkung der Kompetenz vorzüglich auf Arbeits-, Dienst- und Lehrverhältnisse. Daher auch die Verwertbarkeit der Gewerbegerichte als Einigungsämter. Der von den widerstreitenden Interssen unabhängige Vorsitzende erscheint als ausgleichender Faktor und der — freilich gegenständlich stark eingeengte — Rechtsmittelzug an die Zivilkammer des Landgerichts als eine Garantie gerechter Rechtsprechung.

So enthalten diese Institutionen der Zivilgerichtsverfassung ein deutliches Bekenntnis, dass in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten der Laie sich zum Richteramt der Regel nach nicht eignet. Daran ist festzuhalten.

**IV.** Wesentlich anders liegt es in Strafsachen. Ein nicht verbildetes Strafrecht sollte dem entwickelten Laienverstand, der Intelligenz, die man den gesunden Menschenverstand nennt, ohne weiteres zugänglich sein. Die Grundbegriffe des Strafrechts können ihm nur durch eine Scholastik, die das Natürliche und Einfache verkünstelt und verschraubt, unverständlich werden. Das Wesen der strafbaren Handlung, die Begriffe und die Formen der Schuld, der Teilnahme, des Versuchs u. dergl. sind nichts spezifisch Juristisches oder Kriminalistisches. Man macht sie dazu, indem man sie dem Leben entfremdet. Jedes Strafurteil sollte dem klar Denkenden, gesund Empfindenden, der teil hat an unserm Kulturleben, fassbar sein, wie wir wünschen müssen, dass der Schuldige es innerlich anzunehmen vermag. Leider gehört das Gegenteil vermöge unserer fehlerhaften Gesetzgebung und der vielfach in Scholastik ausgearteten Strafrechtswissenschaft zu den alltäglichen Erlebnissen. Das aber ist gewiss kein Grund, um den Laien von der Beurteilung der ihm zum mindesten in seiner menschlichen Seite durchaus fassbaren Strafsache auszuschliessen. Im Gegenteil, er wird in seiner natürlichen, einfachen Auffassung der Dinge gegenüber dem sogen. juristischen Verstand zum gesunden Korrektiv. So kann man ihn zum mindesten überall da, wo nicht die spezifische Rechtsfrage gestellt wird, wo es sich um Tat, Schuld und deren Abmessung handelt, als Strafrichter sehr wohl verwerten. Ja, man soll und muss es tun.

Die Volkstümlichkeit des Rechtes ist eines der höchsten rechtspolitischen Ziele. Sie kann nicht sein ohne Vertrauen des Volks in die Rechtssprechung. Daher ist es ein unabweisbares Postulat im Staate, der dem Volk die Mündigkeit zuerkennt, es an der Rechtsprechung überall da zu beteiligen, wo es ohne Schaden, je mit Vorteil für die Justiz geschehen kann.

**V.** Wie kann das geschehen? Zunächst durch eine Selektion der Laienrichter, die den oben angedeuteten Gefahren begegnet und möglichst geeignete Kräfte für den Richterdienst heranzieht. In Deutschland verfährt man dabei nicht wie in Frankreich nach einem System des Zensus und der Kapazitäten, sondern sucht auf demokratischer Basis Gewähr durch die Auswahl eines Vertrauensmänner-Ausschusses. Aber man begibt sich wichtigen Materials, wenn man, wie bisher, Volksschullehrer vom Schöffen- und Geschworenendienst ausschliesst. Und wie soll das Gericht gebildet werden? In der Art der Schöffen- oder der Geschworenengerichte? In der Jury verkümmert das Richteramt des Laien, wird ihm die Strafzumessung und jeder Einfluss auf die Gestaltung des Urteilsstoffs entzogen, wird die einheitliche Richteraufgabe widernatürlich und unlogisch zerrissen, entsteht die unerschöpfliche Fehlerpuelle der Rechtsbelehrung; der Fragestellung und des Mangels geistiger Kommunikation der geschiedenen Urteilsfaktoren: der Geschworenen und der Richter. Der angebliche Gewinn der völligen Freiheit der Jury ist Illusion oder doch zu teuer erkauft. Im einheitlichen Schöffenkollegium sind alle diese Fehler vermieden, kommt der Laienrichter vollwertig zur Geltung, sichert man ihm überdies die Mehrheit, so dass es nur von ihm abhängt, wie viel seine Stimme gilt. Zur Selbstzucht des Richters gehört, von dem Schöffenelement Nutzen zu ziehen und es nicht zu unterdrücken. — Überdies eignet sich nur das Schöffengericht zum Berufungsgericht, während das Geschworenengericht mit seinem Orakelspruch sogar jede Berufung unmöglich macht und die Revision wesentlich verengert.

So gehört neben der Verwendung des Einzelrichters und des Reichsgerichtes die Zukunft dem Schöffengericht in allen erstinstanzlichen Strafsachen, — und in der Berufungsinstanz.

# Fünftes Hauptstück.

# Der Parlamentarismus.

## 24. Abschnitt.

## Die Entwicklung des Parlamentarismus.

### a) England.

Von Dr. **Wolfgang Michael,**
Professor der Geschichte an der Universität Freiburg (Baden).

**Literatur:**

Allgemeine historische Darstellungen: Cobbett's Parliamentary History of England from the Norman Conquest. in 1066, to the year 1803, 36 Bände. London 1806—20; daran anschliessend: Hansard's Parliamentary Debates 1803 ff. (die regelmässige, heute noch fortgesetzte, parlamentarische Berichterstattung, aber ohne offiziellen Charakter. Sie umfasst bereits mehrere tausend Bände); Journals of the House of Lords (von 1509 an); Journals of the House of Commons (von 1547 an). Diese beiden Sammlungen haben offiziellen Charakter, geben aber nur den äusseren Gang der Verhandlungen wieder, keine Rednernamen und keine Reden; G. B. Smith, History of the English Parliament. Lond. 1892. 2 Bde.; Gneist, Gesch. u. heutige Gestalt der engl. Kommunalverfassung oder des Selfgovernment. 2 Bde. 2. Aufl. Berl. 1863; Ders., Engl. Verfassungsgeschichte Berl. 1882; Ders., das engl. Parlament in tausendjährigen Wandlungen Berl. 1886; Büdinger, Vorlesungen üb. Engl. Verfassungsgesch. Wien 1880. J. Hatschek, Englische Verfassungsgeschichte bis z. Regierungsantritt der Königin Victoria. Münch. u. Berl. 1913.

Darstellungen des gegenwärtigen Zustandes mit Berücksichtigung der historischen Entwickelung: Blackstone, Commentaries on the laws of England. Oxford 1765—69 u. oft neu aufgelegt. Bd. I; Todd, Parliamentary Government in England. 3. Aufl. Lond. 1893. 2 Bde. Deutsch. Berlin 1869.71. 2 Bde.; Anson, The Law and Custom of the Constitution. Part. 1. Parliament. 4. Aufl. Oxford 1911; Fischel, die Verfassung Englands. 2. Aufl. Berl. 1864; Hatschek, Englisches Staatsrecht. 2 Bde. Tübingen 1905/06; J. Redlich, Recht u. Technik des englischen Parlamentarismus, Leipz. 1905; S. Low, The Governance of England. Deutsch v. Hoops, Tübingen 1908.

Für einzelne Perioden: The Parliamentary or Constitutional History of England. 24 vols. (wichtig für das 17. Jahrhundert); Thom. May, The History of the Parliament which began Nov. 3, 1640 (das lange Parlament) 1854; Debates of the House of Commons from 1667 to 1694, coll. by. A. Grey. 10 vols.; Cavendish, Debates (1768—71), 2 vols. 1841—43; Stubbs, Constitutional History of England (Mittelalter) 3 Bde. 5. Aufl. 1896; H. Hallam, Constitutional History of England from the accession of Henry VII. to the death of George II. Lond. 1827, 2 Bde., u. oft neu aufgelegt; W. Rothschild, der Gedanke der geschriebenen Verfassung in der engl. Revolution, Tüb. u. Leipz. 1903; W. Michael, Engl. Gesch. im 18. Jahrhundert I 1896, II 1919. Ders., Walpole als Premierminister (Hist. Zeitschr. 104); Ders., Die Krisis in Engl. in hist. Beleuchtung (Die Woche, 1910, No. 10); E. May, The constitutional History of England (1760—1860), 2 vols. 1861. W. Parow, Die engl. Verfassung seit 100 Jahren und die gegenwärtige Krisis, Berlin 1911.

Für das Oberhaus: Pike, Constitutional History of the House of Lords., Lond. 1894.
Für das Unterhaus: J. H. B. Masterman, The House of Commons, Lond. 1908; Porritt, The unreformed House of Commons. 2 vols, 1903; Sussmann. Das Budgetprivileg des Hauses der Gemeinen. 1909,
Für die Parteien: M, Toyras Rapin. Dissertation sur les Whigs et les Torys. Haye 1717; (Lord Bolingbroke) A dissertation upon Parties, 2 ed., Lond. 1735; G. W. Cooke, History of Party, 3 vols. London, 1836—7; A. Merkel, Fragmente zur Sozialwissenschaft Strassbg. 1898; Delbrück, Whigs u. Tories (Hist. u. pol. Aufsätze II); C. B. R. Kent, The early History of the Tories (1660—1702), Lond. 1908; J. A. Roebuck, History of the Whig Ministry of 1830, 2 vols., Lond. 1852; Lord, Development of Parties during Queen Anne (Roy. Hist. Soc. Transactions XIV 1900); Winstanley, Personal and Party Government (1760—66), Cambr. 1910.
Für das Kabinet: W. M. Torrens, History of Cabinets (1688—1760), Lond. 1894; Blauvelt, The Development of Cabinet Government in England, New York 1902; E. Jenks, Parliamentary England. The evolution of the Cabinet System, Lond. 1903, W. Michael, Die Entstehung der Kabinettsregierung in England (Zeitschr. f. Politik, VI. 4. 1913). W. Hasbach, Die parlamentarische Kabinettsregierung. Stuttg. u. Berlin 1919.

Seit den Tagen Voltaires und Montesquieus hat England als das Musterland des Parlamentarismus gegolten. Seine Institutionen sind von allen zivilisierten Staaten, so wie sie für einen jeden am besten zu passen schienen, nachgeahmt worden, oder sie haben doch als das grosse Vergleichsobjekt allen vor Augen gestanden. Zweikammersystem, gewählte Volksvertretung, die Rechte der Steuerbewilligung, der Gesetzgebung, der Kontrolle der Verwaltung sind heute bei fast allen Kulturnationen heimisch geworden.

Was aber Englands parlamentarische Institutionen vor allen übrigen voraushaben, das ist die Würde, die eine vielhundertjährige Geschichte ihnen verleiht. Denn hier und hier allein sind sie organisch entstanden, sind sie mit der Nation gross geworden und sind in jeder Gestalt der Ausdruck der politischen Anschauungen ihrer Epoche gewesen.

In der angelsächsischen Landesversammlung oder dem witenagemôt wird man einen Vorläufer des englischen Parlaments kaum erblicken können. Weder hat man es in dieser Versammlung der Grossen mit einer gewählten Volksvertretung, noch mit einem festen Kreise von Geburtsaristokraten zu tun. Es gibt ebensowenig einen bestimmten Geschäftskreis wie eine Regel für die Häufigkeit oder auch nur die Notwendigkeit der Berufung. Wer dennoch von einer Übereinstimmung mit parlamentarischen Institutionen reden möchte, wird sie in der hier schon vorhandenen Verwirklichung des germanischen Gedankens finden, die grossen Angelegenheiten der Gesamtheit nicht der Entscheidung des einen, dem man als dem Könige gehorcht, allein zu überlassen, sondern einen Kreis von Volksgenossen zur Mitwirkung heranzuziehen.

Mit der normännischen Eroberung (1066) sinkt der angelsächsische Staat in Trümmer und auch die alte Rolle des witenagemôt ist ausgespielt. Der Eroberer errichtet jenen anglo-normannischen Lehnstaat, in welchem neben den abgestuften Abhängigkeiten der Lehnsträger, wie sie auf dem Festlande bestanden und in dem Bilde der Lehnspyramide charakterisiert zu werden pflegen, noch die direkte Abhängigkeit aller vom Könige, dem sie 1086 alle huldigen, zum Grundsatz erhoben wird. Die der Krone damit gegebene Möglichkeit einer durchgreifenden Herrschaft, der Verfügung über die gesamte Wehr- und Finanzkraft des Landes, begründete auf hundert Jahre hinaus einen Zustand absoluter Regierung, innerhalb welcher für eine Körperschaft mit parlamentarischen Rechten und Funktionen kein Raum war. Die Hoftage, welche der König nunmehr zu berufen pflegt, können allenfalls als Fortsetzung der angelsächsischen Witenagemôte erscheinen, haben aber keine regelmässige Beschlussfassung, also auch nicht ein Recht auf Gesetzgebung, Steuerbewilligung oder eine andere Seite parlamentarischer Betätigung. Erst ein Jahrhundert nach der Eroberung wurden unter Heinrich II., dem ersten Plantagenet, wieder Versammlungen der Grossen des Reiches berufen, welche Beschlüsse — die sogenannten Assisen — fassen, wenn auch ohne jede feste Regel. Unter seinem Sohne Johann ohne Land entstand sodann die Magna Charta. Es war ein zwischen dem Könige und den rebellierenden grossen Baronen geschlossener Vertrag, aus dessen reichem und mannigfachem Inhalt hier nur das eine hervorgehoben sein mag, dass darin von zwei Steuergattungen, dem Hilfsgeld (auxilium) und dem Schildgeld (scutagium) gesagt wird, der König solle sie im allgemeinen nicht anders als nach erfolgter Zustimmung einer allgemeinen Reichsversammlung erheben dürfen. Zu dieser Reichsversammlung (Commune consilium regni) sollen die Prälaten und die grösseren weltlichen Barone durch königliches Schreiben persönlich berufen werden, die kleineren durch kollektive Ladung von seiten der Sheriffs. Auf Grund dieser

Verschiedenheit der Ladung von zwei verschiedenen Körperschaften wie Oberhaus und Unterhaus reden zu wollen, wäre zwar verfehlt, aber die Bedeutung dieser Anordnungen, insbesondere des feierlich verkündeten Prinzips der Steuerbewilligung, ist für die Geschichte der parlamentarischen Institutionen in England darum nicht geringer. Die Magna Charta ist bis zum Ende des Mittelalters nicht weniger als 38 mal bestätigt worden. Sie ist Anstoss und Richtschnur der ferneren Entwicklung geworden, wenigstens in dem Sinne, als sich die oberen Stände für sich wie für andere Volksklassen gegenüber der monarchischen Gewalt ihr Selbstbestimmungsrecht nicht mehr nehmen liessen. Dasselbe 13. Jahrhundert, dem schon die Magna Charta angehört, hat auch das Parlament in seiner späteren Zusammensetzung entstehen sehen.

Zu den Baronen, d. h. den hohen Adligen, welche zu beratenden, beschliessenden und bewilligenden Versammlungen seit langem berufen zu werden pflegten, treten schrittweise die Elemente hinzu, welche nachmals das Unterhaus gebildet haben. 1213, also zwei Jahre vor der Magna Charta, wurden zu einer grossen Versammlung neben den Baronen vier „kluge Leute" aus jeder Grafschaft als Vertreter derselben entboten. 1254 führt das Geldbedürfnis der Krone zu der Anordnung, dass zu einer in Westminster abgehaltenen Versammlung, ausser dem hohen Adel, je zwei Ritter aus den Grafschaften erscheinen sollen, um dem Könige die nötigen Geldbewilligungen zu machen. Ausdrücklich wird vorgeschrieben, dass die Ritter durch Wahl von seiten der Grafschaft zu ernennen sind. Wie hier die Vertreter des flachen Landes, so kommen ferner 1265 Abgeordnete der Städte hinzu. Zwar handelt es sich dieses Mal um ein von dem siegreichen Führer der Revolution, Simon von Montfort, berufenes Parlament. 30 Jahre nachher aber, 1295 beruft König Eduard I. das sogenannte Musterparlament, in dem alle die genannten Gruppen, nämlich hoher Adel und hohe Geistlichkeit, je 2 Ritter aus allen Grafschaften und je 2 Abgeordnete aus den Städten sich zusammenfinden, womit nun die normale Zusammensetzung der Parlamente für die Folgezeit gegeben ist. Dass sowohl in bezug auf die Grafschaftsvertreter wie auf die Städteabgeordneten eine Anknüpfung an Organe der lokalen Selbstverwaltung vorliegt, welche jetzt zur politischen Vertretung des Landes herangezogen werden, mag nur beiläufig erwähnt sein. Hier kommt es vor allem auf die Tatsache an, dass durch diese Entwicklung das Parlament zu einer Vertretung des gesamten Volkes geworden ist. Zugleich tritt jetzt der Unterschied hervor zwischen denjenigen, welche aus eigenem persönlichem Rechte, die Geistlichen durch ihr Amt, die hohen Adligen durch ihre Geburt, dem Parlamente angehören, und den Vertretern der Grafschaften und Städte, welche als die gewählten Repräsentanten des Volkes erscheinen. Jene schliessen sich später im Oberhause oder dem Hause der Lords zusammen, diese im Unterhause oder dem Hause der Gemeinen. Diese Zweiteilung ist freilich erst allmählich erfolgt, sie ist erst unter Eduard III., also im 14. Jahrhundert, zur festen Regel geworden. Auch ist sie nicht etwa um des Prinzips des Zweikammersystems willen gewählt worden, dessen Vorzüge noch von niemandem geahnt wurden und sich erst im Lauf der historischen Entwicklung des englischen Parlamentarismus der Welt offenbart haben.

Die Frage ist berechtigt, woher die Mitglieder des Unterhauses das Verständnis, wir würden sagen, die politische Reife zur Lösung der ihnen obliegenden Aufgaben schöpften. Bei der Steuerbewilligung, welche vorläufig die Hauptsache blieb, kam es auf ein richtiges Urteil über die Bedürfnisse der Regierung auf der einen und die Steuerkraft des Landes auf der andern Seite an. Bald kam aber noch ein gewisser Einfluss auf den Gang der Regierung hinzu, welchen die Kommunen in der Form von Petitionen ausübten, von deren Annahme seitens des Königs sie die Steuerbewilligung abhängig zu machen pflegten. Aus dem Recht, Petitionen zu überreichen, entwickelte sich aber der regelmässige Anteil des Unterhauses an der Gesetzgebung. Dass nun die Vertreter der Grafschaften und die Städteabgeordneten diesen hohen Aufgaben gewachsen waren, verdankte man den Erfahrungen, welche sie, wie schon erwähnt, im Kreise der lokalen Verwaltung gewonnen hatten. So wurde die altberühmte englische Selbstverwaltung, das „selfgovernment", die Vorschule des englischen Parlamentarismus.

Zusammensetzung und Wirkungskreis des Parlaments haben im Lauf der folgenden Jahrhunderte weit weniger gewechselt als seine tatsächliche Macht. In der ersten Hälfte des 15. Jahrhunderts war diese Macht bedeutend genug; sie hatte ihren Grund darin, dass das durch Usurpation emporgekommene Haus Lancaster am Parlamente seine beste Stütze besass. In der Zeit

der Rosenkriege sank es herab zum Werkzeug der durch den Sieg auf dem Schlachtfelde jeweils zur Herrschaft gelangten Dynastie. Noch geringer war seine Bedeutung in der Epoche der Tudors. Die Könige und Königinnen aus diesem Hause haben, gestützt auf das Vertrauen, welches das Volk ihnen entgegentrug, fast absolut regiert. Sie haben zudem die Kunst besessen, sich ausserparlamentarische Einnahmen in solcher Höhe zu verschaffen, dass sie, von dringenden Fällen abgesehen, der Bewilligungen des Parlaments entraten konnten. So war im 16. Jahrhundert die Krone und nicht das Parlament der führende Faktor im Staatsleben. Das Parlament folgt gleichsam von fern den grossen Bewegungen im staatlichen, kirchlichen, wirtschaftlichen Leben der Gesellschaft, aber es führt sie nicht an, es ist nicht ihr Träger, es gibt dem Willen der Herrscher nur den gesetzlichen Ausdruck. Nur so wird der Gang der Reformation in England verständlich. Der wunderliche Zickzackkurs, den die Kirchenpolitik der Tudors beschreibt — das Parlament folgt ihm durch all seine Inkonsequenzen hindurch.

Dabei haben die Tudors sich wohl gehütet, den historischen Rechten des Parlaments zu nahe zu treten. Gesetzgebung, Steuerbewilligung, bis zu einem gewissen Grade sogar Kontrolle der Verwaltung übt es aus. Es streitet erfolgreich für die Redefreiheit, für die persönliche Unantastbarkeit seiner Mitglieder. Aber freilich, in dem England Elisabeths spielt nicht das Parlament die führende Rolle. Von der Königin selbst strahlt aller Glanz der Epoche aus. Sie gibt den grossen Staatsmännern die Richtung ihres Handelns. Howard und Drake schlagen die Schlachten der Königin. Selbst die nationale Dichtung gibt, so gut in Spencers Feenkönigin, wie in den Dramen Shakespeares, verhüllt und unverhüllt, eine Verherrlichung der Monarchie.

Auf das Zeitalter Elisabeths folgt der Verfall der Monarchie unter den Stuarts, folgt die Revolution des 17. Jahrhunderts. Sie ist auch an dieser Stelle insofern zu berücksichtigen, als sie der Tendenz der Stuarts, die Regierung des Landes absolutistisch zu gestalten, erfolgreich entgegengetreten ist und der künftigen Weiterentwicklung des Parlamentarismus in England die Bahn frei gemacht hat. Auf verfassungsgeschichtlichem Gebiete hat die Revolution nicht viel Dauerndes hinterlassen, aber einzelne reformatorische Gedanken treten doch auf, die zwar zusammen mit den staatlichen Bildungen dieser Epoche zunächst wieder verschwinden, aber dennoch in späteren Zeiten neu ergriffen und verwirklicht worden sind.

In dem über kirchliche wie politische Fragen entstandenen Konflikt zwischen Krone und Parlament haben Jakob I. und Karl I. zu dem Mittel gegriffen, so oft und so lange wie möglich ohne Parlament zu regieren. Ja, Karl I. scheint, dem Beispiel Frankreichs folgend, wo seit 1614 die Generalstände nicht mehr berufen wurden, daran gedacht zu haben, durch die einfache Nichtberufung das Parlament ganz zu beseitigen. Es gelang nicht. Elf Jahre lang, von 1629—1640 hat er ohne Parlament regiert. Dann sieht er sich gezwungen, zur Deckung der Ausgaben, die ein Krieg in Schottland ihm verursacht, von neuem parlamentarische Bewilligungen zu begehren. Der nun ausbrechende Konflikt zwischen König und Parlament führt zum Bürgerkriege, zum Untergange des Königs, zur Verkündigung der Republik. Mit dem Königtum war auch das Haus der Lords gefallen. Das Unterhaus allein blieb übrig und bildete die Regierung des Landes. Ein aus seiner Mitte gewählter Staatsrat führte die Exekutive. Neben ihm standen etliche Ausschüsse für besondere Aufgaben der Regierung. So erschien der Sieg der Revolution die Aufrichtung einer reinen Parlamentsherrschaft zur Folge zu haben.

Und doch war dies nur das Zerrbild eines parlamentarischen Systems. Von den vor acht Jahren gewählten Mitgliedern des Unterhauses war nur noch ein kleiner Rest übrig geblieben. Viele waren freiwillig ausgeschieden, viele vor dem Beginn des Königsprozesses gewaltsam ausgeschlossen worden, Nachwahlen nur in geringem Masse erfolgt. Von einer wirklichen Volksvertretung konnte hier nicht mehr die Rede sein, eher von der Oligarchie einer Schar ehrgeiziger Männer, die zwar den monarchischen Absolutismus erfolgreich bekämpft und sich um die auswärtige Stellung Englands grosse Verdienste erworben hatten, nun aber den Besitz der Macht nicht fahren lassen wollten. Da sind es die siegreiche Armee des Bürgerkrieges und ihr grosser Führer Oliver Cromwell gewesen, die ihrer Herrschaft ein Ende machten. Er treibt sie mit schmähenden Worten auseinander, und wie er selber später sagen durfte: „kein Hund hat nach ihnen gebellt". Auf die Herrschaft des langen Parlaments folgte die Militärdiktatur. Cromwell regiert als Lord Protector mit

dem „Instrument of Government", der einzigen geschriebenen Verfassung, welche England jemals besessen hat. Auch die Rechte des Parlaments waren darin fixiert, und weit genug war ihr Umfang bemessen. Cromwell hat in der Tat auch Parlamente berufen, aber sie stehen ihm wie Scheinwesen gegenüber. Schon nach dem Wahlmodus konnten sie nicht als wirkliche Volksvertretungen gelten. Und so oft sie von den ihnen durch das „Instrument" zuerkannten Rechten Gebrauch machen wollten, wurden sie von dem Protector nach Hause geschickt. Als er endlich zufolge der „Humble Petition and Advice", einer Weiterentwickelung des „Instrument of Government", dem Parlamente auch wieder ein Oberhaus hinzufügte, während er selbst die Stellung und fast auch die Ehren eines Monarchen genoss, so hat er damit die Rückkehr zur Monarchie selbst vorbereitet.

Sie ist 1660, 2 Jahre nach seinem Tode, erfolgt. Aber die wiederhergestellten Stuarts vermögen sich nicht lange zu behaupten. Jakob II. wird 1688 durch „die glorreiche Revolution" vertrieben. Die Krone wird seiner Tochter Maria und ihrem Gatten Wilhelm von Oranien gemeinsam übertragen. Als eine Bedingung ihrer Erhebung mussten sie 1689 der berühmten „Bill of Rights", der Erklärung der Rechte, ihre Zustimmung erteilen. Von diesem Tage an herrschte in England das konstitutionelle Königtum. Die Autorität des Parlaments wurde in weitem Umfange aufgerichtet. Sein Recht der Gesetzgebung wird feierlich anerkannt, der König darf nicht mehr, wie Jakob II. es getan, von den Gesetzen dispensieren. Ebenso wird das Recht der Steuerbewilligung sichergestellt. Ohne Zustimmung des Parlaments darf in Friedenszeiten keine stehende Armee unterhalten werden. Die Mitglieder des Unterhauses sollen frei gewählt werden; ihre Rede, ihre Debatten dürfen nicht angefochten werden ausserhalb des Parlaments.

Auf der Grundlage der „Erklärung der Rechte" ist allmählich auch das sogenannte parlamentarische System, die reine Parlamentsherrschaft erwachsen. Zu dieser Entwicklung trugen noch verschiedene Umstände bei. Zunächst ist das Aufkommen der beiden Parteien, der Whigs und Tories, zu bemerken. Aus den Gegensätzen des Bürgerkrieges hervorgegangen, vertraten die Whigs das Recht des Widerstandes und ein freies Kirchentum, die Tories das Prinzip des passiven Gehorsams und der Treue zur Staatskirche, also die einen die grösseren parlamentarischen Rechte, die anderen ein stärkeres Königtum. Seither haben freilich die Prinzipien und Programme der beiden Parteien oft gewechselt. Man erkennt allenfalls in den heutigen Liberalen und Konservativen (Unionisten) noch die Nachfolger der ehemaligen Whigs und Tories. Für die Technik des Parlamentarismus aber tritt die Bedeutung der Programme zurück hinter der Tatsache, dass es überhaupt zwei Parteien sind, die miteinander um die Herrschaft im Parlamente ringen. Wenn es auch noch bis tief ins 18. Jahrhundert hinein zum guten Ton gehört, ihr Vorhandensein zu beklagen, als ob die Einheit der Nation dadurch verloren sei, so verschwinden sie doch nicht mehr. Für den Souverän folgt daraus die Notwendigkeit, sich mit derjenigen Partei ins Einvernehmen zu setzen, welche die Mehrheit im Unterhause besitzt. Insofern er sich allmählich gezwungen sieht, mit der Zusammensetzung seiner Ministerien der wechselnden Übermacht der einen oder der andern Partei im Parlamente zu folgen, erhält man nun das Bild von Whig- und Toryministerien. Wilhelm III. (1688—1702) und Königin Anna (1702—1714) haben es gelegentlich noch mit gemischten Ministerien versucht. Mit der Thronbesteigung des Hauses Hannover (1714) wird das Parteikabinett die Regel.

Um dieselbe Zeit wirken zwei Umstände auf die Schwächung der Monarchie hin, insofern sie nicht schon an sich als ein Zeichen ihrer Schwäche zu gelten haben. Der erste betrifft den Anteil der Krone an der Gesetzgebung. Nach der Verfassung wird eine in beiden Häusern des Parlaments angenommene Vorlage erst durch die Zustimmung des Königs zum Gesetz. Diese Zustimmung ist zum letztenmal 1708 von der Königin Anna versagt worden, seither niemals wieder. Damit scheid die Krone zwar nicht rechtlich, aber doch tatsächlich aus der Reihe der gesetzgebenden Faktoren aus, deren es fortan nur noch zwei gab, nämlich die beiden Häuser des Parlaments. In zweiter Linie ist hier von der veränderten Stellung des Kabinetts zu reden. Dieses war im 17. Jahrhundert entstanden als der Kreis der höchsten Staatsbeamten, welche regelmässig unter dem Vorsitz des Souveräns die wichtigsten Staatsangelegenheiten zu entscheiden pflegten. Das Kabinett war (und ist noch heute) eine von der Verfassung nicht vorgesehene Behörde, von deren Existenz die Gesetzgebung nur einmal, im Jahre 1701, Notiz nahm, um sie in der „Act of Sett-

lement", welche das Haus Hannover zur Thronfolge berief, förmlich abzuschaffen. Der König sollte sich, war die Meinung, von dem gesetzlich anerkannten Privy Council beraten lassen, nicht aber von einem willkürlich zusammengesetzten Kollegium von Staatsbeamten. 1706 aber ward diese Bestimmung wieder aufgehoben und damit das Kabinett zwar nicht gesetzlich anerkannt, aber auch nicht mehr gesetzlich verboten.

Aber nun entzog sich das Kabinett selbst allmählich der persönlichen Leitung des Souveräns. Unter Königin Anna (1702—1714) geschieht es häufig, dass sich die Mitglieder des Kabinetts auch in Abwesenheit der Herrscherin versammeln. Sie werden dann meist als „Committee of Council" bezeichnet. Sie arbeiten den eigentlichen Kabinettssitzungen vor, d. h. sie erwägen das Für und Wider der Beschlüsse, die zu fassen sie der Königin im Kabinette empfehlen wollen. Unter Georg I. (1714—1727) ist es zunächst nicht anders. Auch er hat in den ersten Jahren seiner Regierung die Minister im Kabinette um sich versammelt. Doch es geschieht allmählich seltener, und von regelmässigen Kabinettssitzungen, unter dem Vorsitz des Souveräns, kann wohl zum letztenmale im Sommer 1717 gesprochen werden. Von nun an erfolgen sie nur ausnahmsweise, um bald völlig zu verschwinden. Der ohne den König tagende Ministerrat hat den Namen wie die Geschäfte des Kabinetts an sich genommen. Das Bestreben der Minister, sich in ihrer Amtsführung der regelmässigen Kontrolle des Souveräns zu entziehen, hat gesiegt. Dieses Bestreben aber entsprang dem Gefühl der Verantwortlichkeit gegenüber dem Parlamente. Der Monarch kann die Minister nur entlassen, das Parlament aber droht mit Anklage und Hinrichtung. So wird das Kabinett selbständiger, es erhält eine Art Mittelstellung zwischen dem Monarchen und dem Parlament, vom Monarchen abhängig, aber dem Parlamente verantwortlich.[1])

Mit dem Ausscheiden des Souveräns aus dem Kabinett hängt auch das Aufkommen des Premierministers zusammen. Er tritt gewissermassen in die Lücke ein, die der Monarch im Kabinett hinterlassen hat. Die erste grosse Persönlichkeit, mit der das Amt diese Bedeutung erhielt, war Robert Walpole. Seine Ministerlaufbahn (1721—42) ist auch für die Geschichte des Parlamentarismus von höchster Bedeutung. Er hat energisch das Prinzip vertreten, dass das Kabinett mit der Mehrheit des Unterhauses im Einvernehmen stehen, d. h. nur aus Mitgliedern der herrschenden Partei zusammengesetzt sein müsse. Er selbst legt als Mitglied des Unterhauses (er ist der erste leitende Staatsmann, dem der Ehrenname „der grosse Commoner" verliehen wurde) diesem in allen wichtigen Fällen den Standpunkt der Regierung persönlich dar. Er ist Meister der Debatte, er versäumt keine wichtige Sitzung, er lebt recht eigentlich im Parlamente.

Und doch steht er diesem noch wie der Vertreter fremder Interessen gegenüber. Die Minister sind noch nicht die Vertrauensmänner des Parlaments, sondern die Diener der Krone. Indem der König den fähigsten Mann im Parlament für sich gewonnen hat, hat er ihn an ein dem Parlamente fremdes Interesse gefesselt. Der Minister sucht und findet die Stütze seiner Macht am Thron des Königs, nun aber liegt ihm die Aufgabe ob, sich die Mitarbeit des Parlaments zu sichern, um regieren zu können. Auf seine grosse Whigmajorität darf Walpole sich nicht schlechthin verlassen. Spaltungen treten ein. Wiederholt verbindet sich ein starker Flügel mit der Gegenpartei, die Opposition droht oft übermächtig zu werden. Der Minister arbeitet mit allen Mitteln der Überredung, der Agitation, er wirkt durch die Presse. Aber das alles genügt nicht immer. Er greift noch zu einem anderen Mittel, der Korruption. Walpole hat die verwerfliche Praxis, die Unterhausmitglieder zu bestechen, zwar nur übernommen, wie sie auch mit seinem Rücktritt nicht verschwand, aber er gilt nun einmal als ihr typischer Vertreter. In Wahrheit hat er stets nationale Politik getrieben, England ist unter seiner friedlichen Regierung reich und mächtig geworden. Das grössere Odium liegt auf seiten der Bestochenen. Für den Minister ist die Korruption nur das letzte Mittel, um der Herr im Parlamente zu bleiben. In der Geschichte des Parlamentarismus aber bezeichnet sie diejenige Periode, in welcher das Kabinett, oder man sage die Krone, noch

---

[1]) Die bisher herrschende (auch von mir noch in der 1. Auflage dieses Handbuches vertretene) Auffassung, dass die Unkenntnis der englischen Sprache den König aus dem Kabinette getrieben habe, ist nach meiner neuesten Untersuchung (Zeitschrift für Politik VI. 4. 1913) nicht mehr haltbar.

ihre eigene Politik verfolgt, ohne aber die Mitarbeit des zu politischer Selbständigkeit gelangten Parlaments entbehren zu können. Sie sichert sich diese Mitarbeit durch die Korruption.

Das Bild ändert sich, als 1756 der ältere William Pitt ins Ministerium eintritt. Er ist der erste grosse Minister, der, durch das Vertrauen des Volks emporgehoben, vom Parlamente aus dem Könige aufgezwungen wurde. Man hat es so ausgedrückt: Walpole war dem Volke vom Könige gegeben worden. Pitt ward dem Könige durch das Volk gegeben. Mit seiner Erhebung war das Prinzip des reinen Parlamentarismus zum Siege gelangt, und es hat sich, wenn wir von episodenhaften Versuchen, der Krone wieder stärkeren Einfluss im politischen Leben zu sichern, absehen, fortan stets behauptet. Die beiden Parteien der Whigs und Tories stehen einander nunmehr als Regierung und Opposition gegenüber. Diejenige von ihnen, welche im Unterhause die Mehrheit hat, gibt alle Entscheidungen im Hause, insbesondere aber besetzt sie alle politischen Ämter, bildet also allein die Regierung, d. h. mit völligem Ausschluss der Gegenpartei. Diese ist zur Rolle des Zuschauers verurteilt, aber nicht des untätigen Zuschauers. Denn obwohl sie in der Gesetzgebung wie in der Exekutive nichts entscheiden kann, an der letzteren überhaupt gar keinen Anteil besitzt, so ist ihre Tätigkeit gleichwohl noch bedeutend, die Rolle, die sie zu spielen hat, noch wichtig genug. Denn sie ist die Opposition. Sie hat als solche die Aufgabe, die Massregeln der Regierung und die von der Majorität beschlossenen Gesetze zu kontrollieren, zu kritisieren, zu bekämpfen. Sie muss immer so tun, als ob bei ihr das Interesse der Nation viel besser aufgehoben sein würde, als bei den gegenwärtigen Machthabern. Sie darf freilich auch nicht zuviel versprechen, nicht einen Zukunftsstaat malen, in dem alle Wünsche erfüllt sind, denn sie kann in jedem Augenblick, d. h. durch jede Neuwahl zu dem Rollentausch gezwungen werden, den herbeizuführen ihr vornehmstes Bestreben war. Ist das geschehen, so besitzt sie nun selbst die Majorität, bestimmt den Charakter der Gesetzgebung, besetzt mit ihren eigenen Leuten die Ministerposten und muss dem Lande zeigen, wie weit sie fähig ist, ihre Versprechungen wahr zu machen. Die Opposition kämpft mit allen Mitteln, sie droht im 18. Jahrhundert mit der Ministeranklage, im 19. mit dem Tadelsvotum, aber sie versucht nicht, die Regierung wirklich lahm zu legen. Denn beiden Parteien gemeinsam ist der starke, über jeden Zweifel erhabene Patriotismus des Engländers, beide sind sie schlechthin national, beide stehen sie auf dem Boden der Monarchie, überhaupt der Verfassung.

Mit diesem System trat England in das 19. Jahrhundert ein. In der Zusammensetzung des Unterhauses hat sich seither vieles geändert. Die Union mit Irland (1801), welche erst durch die Katholikenemanzipation von 1829 ihre volle Bedeutung für das Parlament erhielt, brachte 100 irische Abgeordnete ins Unterhaus, d. h. eine starke Gruppe mit einseitig irischen und damit teilweise unenglischen Interessen und Gesichtspunkten. Die stärkste Umgestaltung erfuhr aber die Zusammensetzung des Unterhauses durch die Parlamentsreform von 1832. Im 18. Jahrhundert hatte auch das Unterhaus einen stark aristokratischen Charakter gehabt. Es gab eine grosse Zahl kleiner Wahlflecken, deren Vertreter tatsächlich durch den Grundherrn einfach ernannt wurden. So rechnete man sich aus, dass von den 658 Mitgliedern des Unterhauses 300 unter dem Einflusse von Lords des Oberhauses, 171 unter dem anderer Landedelleute, 16 unter dem der Krone und nur 171 frei gewählt wurden. Jene Wahlflecken, die sogenannten rotten boroughts, waren zuzeiten in Menge von der Krone kreiert worden, während andererseits grosse städtische Zentren, wie Manchester und Birmingham, gar keine Vertretung im Parlamente besassen. Die hierin liegenden Ungleichheiten nahm man jetzt nicht mehr so gleichgültig hin, wie in früherer Zeit, wo man fand, dass es weniger auf die Zusammensetzung des Parlaments ankomme, als auf den Geist, der in ihm walte, und als Wellington noch 1830 erklärte, er würde, wenn er ein Parlament für irgendein Land einzurichten hätte, sich genau nach dem Vorbild des englischen richten, da befand er sich nicht mehr in Übereinstimmung mit der Volksmeinung. Die 1832 durchgeführte Parlamentsreform bestand also zunächst in einer Neuordnung der Wahlkreise, aber zugleich ward in den Wahlbezirken der Kreis der Wähler erweitert, so dass nunmehr die breiten Mittelklassen im Unterhause ausschlaggebend wurden. Noch zweimal im 19. Jahrhundert ward das Wahlrecht zum Unterhause reformiert, nämlich 1867 und ferner durch die Gesetzgebung von 1884 und 85. Es ist immer weiteren Kreisen der Bevölkerung verliehen worden, so dass England am Ende des Jahrhunderts von dem System des allgemeinen gleichen Wahlrechts nicht mehr weit entfernt war.

Unterdessen hatte sich das Oberhaus trotz der oft ausgesprochenen Forderung nach einer Reform, bis in die neue Zeit in seiner historischen Stellung behauptet. Als gesetzgebender Faktor stand es mit gleichem Rechte neben den Commons. Nur gegenüber solchen Vorlagen (den sogenannten money bills), welche Finanzfragen betreffen, war durch die Praxis der Jahrhunderte zuerst ein Vorstimmrecht, dann ein Alleinbewilligungsrecht der Gemeinen entstanden. Seitdem die Lords auch in einer solchen Frage im Jahre 1860 noch einmal eine selbständige Stellung eingenommen hatten, wurde es üblich, das gesamte Budget eines Jahres zu einer einzigen Vorlage zu formulieren, die dann, meinte man, vom Oberhause notwendigerweise angenommen werden müsse. Allerdings galt dabei die Voraussetzung, dass diese Vorlagen auch nur Finanzfragen, nicht aber andere Gegenstände der Gesetzgebung enthalten sollen. Das sogenannte „tacking" war verpönt.

Aus dieser Frage ergab sich der gewaltige Streit zwischen den beiden Häusern, der im Jahre 1911 zu vorläufigem Abschlusse gekommen ist. Die Lords unterfingen sich, das Budget des Jahres 1909 abzulehnen. In den darin enthaltenen neuen Besteuerungsmethoden, welche in das sociale Leben der britischen Nation tief eingriffen, erblickten sie das ungeheuerlichste Beispiel des tacking, das die Geschichte kenne. Der darüber entbrannte Streit zeitigte die Parlamentsbill des Jahres 1911, welche dem Oberhause nicht nur alles Recht in Finanzfragen abschnitt, sondern ihm für jegliche Gesetzgebung nur noch ein aufschiebendes Veto beliess. Zum Gesetz ist diese Vorlage nur dadurch geworden, dass die Regierung die königliche Prärogative anrief und einen ungeheuren Pairsschub ankündigte, falls die Lords die Vorlage nicht in allen Hauptpunkten unverändert annähmen. Die Zukunft wird lehren, ob es bei diesem Sturze der oberen Kammer sein Bewenden haben wird, oder ob die Konservativen ihr Wort wahr machen werden, wenn sie zur Regierung gelangt sind, das Haus der Lords in seine althistorischen Rechte wieder einsetzen zu wollen.

Noch schwieriger war die irische Frage. Eine Gesetzesvorlage, die den Iren Home Rule, d. h. ein eigenes irisches Parlament, verlieh, wurde 1914 zwar vom Unterhause angenommen. Das Oberhaus aber stellte sich auf den Standpunkt der Bewohner der Grafschaft Ulster, die von der Herrschaft Dublins dauernd ausgenommen sein wollten. Die Gegensätze verschärften sich in einem Masse, dass der Bürgerkrieg in naher Sicht erschien und dass der Regierung der Entschluss, am Kriege gegen Deutschland teilzunehmen, durch die Rücksicht auf die von Irland drohenden Gefahren zum mindesten sehr erleichtert wurde.

Endlich hat der Weltkrieg, der die gesamten öffentlichen Verhältnisse Englands so tiefgreifend beeinflusst hat, auch Parlament und Parlamentarismus nicht unberührt gelassen.

Der erste Eindruck, den die Welt empfing, war der von der Allmacht des Kabinetts. Volk und Parlament waren von der Kriegserklärung überrascht worden. Parlamentarier klagten, noch nie sei das Parlament so in Unkenntnis gehalten geworden über die auswärtige Politik des Kabinetts. Was ein Kenner wie Sidney Low schon vor Jahren vom Parlamente gesagt: „seine eigenen Diener sind in mancher Hinsicht seine Herren geworden", das ward nun vor aller Welt offenbar. Nicht genug damit, selbst im Kabinette waren die meisten Mitglieder über den Sinn der auswärtigen Politik, über die volle Bedeutung der Entente cordiale gar nicht unterrichtet worden. Vier oder fünf Eingeweihte hatten die Entscheidung für den Krieg gegeben, die meisten anderen folgten, drei Widerstrebende nahmen ihren Abschied.

Im Jahre 1915, als der Krieg sich in die Länge zu ziehen begann, schien es der herrschenden Partei der Liberalen nicht geraten, die Verantwortung für den Ausgang noch ferner allein zu tragen. Da man Neuwahlen zum Parlamente während des Krieges vermeiden wollte, so einigten sich Regierung und Opposition zur Bildung eines Koalitionsministeriums. Etwas ähnliches war freilich im 18. Jahrhundert schon einmal unternommen worden, aber jener Versuch, der sich an die Namen von Fox und North knüpft, war wenig glücklich gewesen und bald wieder aufgegeben worden. Das Koalitionsministerium von 1915 wurde gebildet, um, ungehindert durch eine parlamentarische Opposition, alle Kräfte dem Kriege widmen zu können. Es hat in wechselnder Besetzung und Rollenverteilung seines Amtes gewaltet. Da es aber in der Vielköpfigkeit seiner 22 Mitglieder zur Erfüllung seines wichtigsten Zweckes nicht geeignet erschien, so bildete es aus sich heraus noch einen fünfköpfigen Kriegsrat, dem die wichtigsten Aufgaben zufielen.

Das Koalitionskabinett hat neben der Führung des Krieges auch die inneren englischen Verfassungsfragen ihrer Lösung näher zu bringen versucht. Zwar hat es das irische Problem nicht endgültig zu entscheiden vermocht. Ein Aufstand der Sinn-Feiner, d. h. derjenigen Iren, die, mit Home Rule nicht zufrieden, die völlige Losreissung von England in ihr Programm hineinschrieben, ward einfach mit den Waffen niedergeschlagen, und ein im Juli 1917 berufener „irischer Konvent" ging resultatlos auseinander. Im selben Jahre aber wurde eine neue Wahlreform beschlossen, die viel weiter ging als alle früheren. Nicht nur, dass das allgemeine gleiche Wahlrecht der Männer vom 21., und wenn sie gedient haben, vom 19. Jahre an, festgelegt wurde. Auch den Frauen (vom 30. Jahre an) ward es verliehen. Die seit Jahren getriebene gewaltige Agitation zu Gunsten des Frauenstimmrechts hatte gesiegt. Die Zahl der Wähler wuchs damit von etwa 8 auf 21 Millionen.

Merkwürdig war auch das Ergebnis der auf Grund der neuen Ordnung stattgehabten Wahlen im Dezember 1918. Die alten Parteien stellten zwar sämtlich in gewohnter Weise ihre Kandidaten auf. Aber wichtiger war die innerhalb der Parteien selbst sich vollziehende Scheidung in Regierungsfreundliche (die Anhänger Lloyd Georges) und Oppositionelle. Es ergab sich eine starke regierungsfreundliche Mehrheit, und nun gab es auf beiden Seiten Unionisten (Konservative), Liberale und Leute von der Arbeiterpartei, und nur die Iren scheinen sich sämtlich zur Opposition geschlagen zu haben. So ist, wie schon vorher durch die Errichtung des Koalitionskabinetts, nun vollends das zweihundert Jahre alte System der Parteiregierung einstweilen verlassen. Ob auf immer, können wir nicht entscheiden. Denn es ist heute nicht abzusehen, ob England am Anfang einer neuen Parteibildung steht, oder ob in ruhigeren Zeiten die alten Parteien wieder wie früher gegeneinander aufmarschieren werden.

Von diesen Parteien haben die der Iren ihren Charakter am meisten verändert. Die den Liberalen verbündeten irischen Nationalisten, die vordem mit Gladstone, mit Campbell-Bannerman und Asquith gegangen waren, d. h. die eigentliche Home Rule-Partei, sie ist bei den letzten Wahlen fast verschwunden. Die Sinn-Feiner sind an ihre Stelle getreten. Die Masse der Iren fordert nicht mehr Home Rule, sondern Los von England.

Liegt also die zukünftige Gestaltung des Parteilebens in England noch im Dunkeln, so ist doch eine Beobachtung nicht von der Hand zu weisen. Das alte Parteischema der Whigs und Tories ist längst verschwunden. Es ist im 19. Jahrhundert durch das Eindringen neuer Elemente, durch Iren und Arbeiterpartei aufgelöst worden. Es gibt im englischen Parlament nicht mehr zwei Parteien, sondern deren vier oder fünf. Immerhin haben Tradition und Praxis dahin geführt, dass zunächst durch feste Allianzen zwischen den verschiedenen Parteien immer wieder die alte Zweiheit von Regierung und Opposition zum Vorschein kam. Und endlich hat sich bei den letzten Wahlen dieses Prinzip sogar stärker erwiesen als der Zusammenhang innerhalb der Parteien selbst. Die hergebrachte Technik des Parlamentarismus hat obgesiegt über das Schlagwort der Parteien.

## b) Frankreich.

Von Dr. **Adalbert Wahl,**
o. Professor der Geschichte an der Universität Tübingen.

**Literatur:**

F. A. Hélie, Les Constitutions de la France, Paris 1880. — A. Aulard, Histoire Politique de la Révolution Française (1789—1804) Paris 1901 und öfters. — A. Fournier, Napoleon I., 3 B. 3. Aufl. Wien 1913ff. — Karl Hillebrand, Geschichte Frankreichs von der Thronbesteigung Louis-Philippes bis zum Falle Napoleons III. 2B. Gotha 1877—1879 (führt nur bis 1848, enthält aber eine ausführliche Einleitung über die Zeit von 1815—1830). —

Émile Ollivier, l'Empire libéral B. 1—17. Paris 1894ff. — G. Hanotaux, Histoire de la France contemporaine (1871—1900) bisher 4 B. Paris 1904ff. - The Cambridge Modern History B. 8—12. Cambridge 1904ff. — J. Haas, Frankreich. Land und Staat. Heidelberg 1910. — A. Teoklenburg, Die Entwickelung des Wahlrechts in Frankreich seit 1789. Tübingen 1911.

„Parlamente" hat es in Frankreich schon seit dem Mittelalter gegeben. Allein die Körperschaften, die so genannt wurden, waren die obersten Gerichtshöfe der Landschaften oder früheren Staaten, aus denen sich das Königreich zusammensetzte. Freilich haben diese Gerichtshöfe vielfach, und zwar besonders im 18. Jahrhundert, eine eigentümliche Rolle gespielt, welche der von Parlamenten im modernen Sinne nicht unähnlich war. Durch die Weigerung, neue Gesetze, vor allem auch Finanzgesetze, in ihre Registerbände einzutragen — wodurch nach ihrer Ansicht allein dem Gesetze Gültigkeit verliehen wurde — haben sie vielfach hemmend auf die allgemeine legislatorische, die finanzielle, ja die auswärtige Politik des Staates eingewirkt; durch ihre weit verbreiteten und wirkungsvollen Kundgebungen liessen sie der Regierung eine lebendige Kritik zukommen, welche hinter der moderner Volksvertretungen an Heftigkeit keineswegs zurückbleibt, an Sachkenntnis sie aber weit übertrifft. Auch hatten sie ein Staatsrecht für Frankreich konstruiert, wonach es eine Verfassung und unverletzliche Grundgesetze des Königreichs gab, deren alleinige Hüter und Interpreten die Parlamente seien, eine Auffassung, die sogar von der Monarchie keineswegs radikal abgelehnt wurde. Bei allen diesen Auffassungen und Einrichtungen — so wichtig sie für die Geschichte Frankreichs und vor allem die Vorgeschichte der Revolution sind — handelt es sich nun aber ebensowenig, wie bei der gelegentlichen Beschränkung der Monarchie in Zeiten der Schwäche durch die Generalstände bis 1614, um einen Parlamentarismus im modernen Sinne, der vielmehr erst 1789 seinen Anfang nimmt.

Mit der Französischen Revolution setzt in Frankreich auch auf dem Gebiete des Parlamentarismus eine Reihe von Experimenten ein, welche erst unter der dritten Republik durch einigermassen befestigte Zustände abgelöst wurden. In nicht weniger als 7 Abschnitte muss infolgedessen die 130 jährige Geschichte des französischen Parlamentarismus zerlegt werden, innerhalb deren sich meist eine kräftige Entwicklung zeigt, die aber im ganzen durchaus keine stetige Weiterbildung darstellen: 1. Die Französische Revolution 1789—1799. 2. Napoleon I. — 1815. 3. Die legitimen Bourbonen — 1830. 4. Louis-Philippe — 1848. 5. Die zweite Republik — 1851. 6. Napoleon III. — 1870. 7. Die dritte Republik.

Innerhalb der Geschichte des Parlamentarismus der Französischen Revolution ist zu unterscheiden zwischen den Zeiten der Konstituante, der Legislative, des Konvents und der Direktorialverfassung. Alle vier Zeitabschnitte aber haben das Gemeinsame, dass sie eine ausserordentlich hohe Bedeutung und Machtfülle des Parlaments darstellen. Die beiden für die Einführung des Parlamentarismus in Frankreich massgebenden Ideen waren die der Gewaltenteilung (Montesquieu) und die der Volkssouveränität (Rousseau). Theoretisch schon waren diese beiden Prinzipien schwer zu vereinigen; man half sich mit der Auffassung, dass zwar im Staate und seiner Verfassung das Volk souverän sei, dass aber in der Regierung — die nur auf einem Mandat des Volkes beruhe — Gewaltenteilung zwischen der gesetzgebenden und der ausführenden Gewalt, beiden Vertretern des Volkes, herrsche. Praktisch gestaltete sich aber das Verhältnis naturgemäss so, dass nur das Parlament als Vertreter des souveränen Volks aufgefasst wurde. Demgemäss wurde die Bedeutung der ausführenden Gewalt — d. h. der Monarchie in der Zeit der Konstituante und der Legislative, der Ministerien unter dem Konvent — nahezu auf nichts reduziert, während allerdings unter der Direktorialverfassung mit der Gewaltenteilung schon eher Ernst gemacht wurde, und also die Bedeutung des Direktoriums sehr erheblich war. Allerdings sind auch einige Verstösse gegen das Prinzip der Volkssouveränität von seiten der gerade im Besitz der Macht befindlichen Nationalversammlungen zu beobachten, wie z. B. der Ausschluss der Mitglieder der Konstituante von der Wählbarkeit zur Legislative. Die Konstituante, d. h. die verfassunggebende Nationalversammlung, welche vom 17. Juni 1789—30. September 1791 tagte, war aus den alten Generalständen des Reiches entstanden, die am 5. Mai 1789 zusammengetreten waren. In allen drei Ständen war nach einem gegen früher bedeutend ausgedehnten, im 3. Stande nach nahezu allgemeinem Wahlrecht gewählt worden. Am 17. Juni erklärte sich der dritte Stand in revolutionärer

Weise zur Nationalversammlung, der sich bald die Majorität des Klerus und die Minorität des Adels zugesellten. Bei ihrer verfassunggebenden Arbeit war die Konstituante zwar von den Besuchern der Galerie und von der Strasse vielfach bedroht, nach oben aber nahezu unbeschränkt, da sie es verstand, durch das Aufgebot „des Volkes" die Regierung zur Annahme selbst der ihr verhasstesten und schädlichsten Anträge zu bringen. Das Resultat war die Verfassung vom 3. September 1791, mit der etwa ein Jahr lang ein Versuch gemacht wurde. Sie war dem Anstrich nach noch monarchisch, in Wirklichkeit aber lag alle Macht bei der einen Kammer, die man eingeführt hatte, der Legislative, die vom 1. Oktober 1791 — 19. September 1792 tagte. Zwar war hier kein eigentlich parlamentarisches Regime eingeführt; der König war vielmehr in der Wahl seiner Minister dem Namen nach frei, — allein, abgesehen davon, dass er trotzdem mehrfach seine Minister der in der Legislative siegreichen Partei entnahm, war die gesetzgebende Versammlung in der Lage, auch bei ihr feindselig gesinnten Ministerien in der gesamten innern und auswärtigen Politik, durch rechtmässige oder unrechtmässige Mittel, ihren Willen durchzusetzen. In der Gesetzgebung war der König dadurch zur Ohnmacht verurteilt, dass er den Beschlüssen der Kammer gegenüber nur ein suspensives Veto erhielt. Die Legislative bestand aus 745 Mitgliedern, welche nach einem durch einen geringen Zensus beschränkten Wahlrecht gewählt waren. Dadurch blieben immerhin mehrere Millionen Franzosen als „Passiv-Bürger" am Wahlrecht unbeteiligt — ein flagranter Bruch des so laut verkündeten Prinzips der Gleichheit, zu dem sich die verfassunggebende Versammlung aus Angst entschlossen hatte. Die so niedrige Ansetzung des Zensus war überdies ein schwerer Fehler, da sie nicht genügte, der Politik der Legislative eine gemässigte Richtung zu geben. In der Legislative findet sich der Beginn einer Parteibildung. Die Anhänger der Verfassung, die sogenannten Feuillants, standen den Jakobinern gegenüber, welche eine weitere Radikalisierung der Verfassung, „die Vollendung der Revolution" erstrebten. Sie zerfielen wieder in zwei Gruppen, einen rechten Flügel, die Girondisten unter Brissot („Jacobins Brissotins") und einen linken Flügel, die Bergpartei. Die Jakobiner waren in der Legislative durchaus siegreich. Am 20. September 1792 trat auf Beschluss der Legislative ein Nationalkonvent zusammen (bis 25. Oktober 1795), der seine Aufgabe, die Revision der Verfassung, damit begann, dass er am 21. September das Königtum abschaffte und am 22. die Republik proklamierte. Die 745, später 782 Abgeordneten des Konvents waren nach allgemeinstem gleichem Wahlrecht gewählt. Die ultrademokratische Verfassung vom 24. Juni 1793, die der Konvent verfertigte — sie enthielt z. B. u. a. die Bestimmung, dass jeder neue Gesetzentwurf an alle Gemeinden Frankreichs gehen müsse — konnte niemals ins Leben treten. Der Konvent stellt die denkbar grösste Konzentration der Gewalt in der Hand des Parlaments dar. Dass die Ministerien zur Ohnmacht verdammt waren, ist schon gesagt worden. Die eigentlich regierenden Instanzen waren zwei Ausschüsse des Konvents (Comité de salut public und de sûreté générale); im Lande beruhte alle Regierung auf der Tätigkeit der Kommissäre des Konvents. Jedoch ist zu bemerken, dass tatsächlich die Stadtverwaltung von Paris und der Jakobinerklub dem Konvent vielfach Konkurrenz machten und dass die beiden Ausschüsse lange Zeit als die Herren ihres Auftraggebers auftraten. Im Konvent warf bald die Bergpartei die Girondisten nieder (Juni 1793), um dann selbst in eine Reihe sich zerfleischender Parteigruppen (Robespierre und die Seinen, Hébertisten, Dantonisten) zu zerfallen, die sich unter z. T. sachlichen, z. T. persönlichen Gesichtspunkten zusammenfanden. Nach dem Sturz der Schreckensherrschaft (9. Thermidor II, 27. Juli 1794) ging der Konvent an die Ausarbeitung einer neuen Verfassung, der Direktorialverfassung, die am 22. August 1795 vollendet wurde. Sie war vom 26. Oktober 1795 — 10. November 1799 in Geltung. In ihr war der Versuch gemacht, die Gewaltenteilung streng durchzuführen: die Exekutive war einem 5köpfigen gewählten Direktorium, die Legislative nunmehr zwei Kammern anvertraut: einem Rat der 500 (2. Kammer) und einem Rat der Alten (250 Mitglieder, über 40 Jahre alt). Zu beiden Kammern wurde indirekt gewählt, ein sehr niedriger Zensus war für das aktive Wahlrecht eingeführt worden. Die Verfassung funktionierte ganz schlecht. Eine gewisse Stabilität der Regierung wurde nur dadurch hergestellt, dass eine sachlich relativ gemässigte Clique, die sowohl Direktoren wie Mitglieder der beiden Kammern umfasste, mit allen Mitteln des Rechtsbruchs und Staatsstreichs (z. B. Annullierung von Wahlen, Deportation anders gesinnter Abgeordneter und Direktoren) die Macht in Händen behielt und gegen den Ansturm von rechts (Royalisten) und links

(die rote Revolution) verteidigte. Die Verfassung war überreif zum Untergang, als der General Bonaparte sie durch den Staatsstreich des 18./9. Brumaire VIII. (9./10. Nov. 1799) beseitigte.

Über den Scheinkonstitutionalismus Napoleons können wenige Worte genügen. Sowohl in der Konsularverfassung vom 13. Dezember 1799, wie in dem Sénatusconsulte Organique vom 4. August 1802, das den Konsulat auf Lebenszeit einführte, wie in dem sogenannten Sénatusconsulte Organique vom 18. Mai 1804, in Wirklichkeit einer neuen Verfassung, welche das Kaisertum gründete, war es eine Hauptsorge Napoleons, eine wirkliche Mitregierung der Kammern zu verhindern. Es gelang das einerseits durch eine enge Bemessung der Befugnisse des Parlaments, anderseits durch eine geschickte Verteilung der Geschäfte auf die 3 Kammern, den Senat (ursprünglich 60 Mitglieder), den Tribunat (100 Mitglieder) und die gesetzgebende Körperschaft (300 Mitglieder), schliesslich durch die Art und Weise, wie diese Kammern zusammengesetzt waren. Der Senat, ursprünglich von Vertrauensmännern des ersten Konsuls ernannt, und auch später aus ihm ganz ergebenen Elementen zusammengesetzt, ernannte die Mitglieder der beiden gesetzgebenden Körperschaften, auf Grund von Listen, welche durch mehrfach indirekte Wahlen zustande kamen. Wie zum Hohne hatte man dabei den Urwählern das allgemeine Wahlrecht verliehen. Im übrigen machte Napoleon in der kaiserlichen Verfassung vom 18. Mai 1804 den konstitutionellen Ideen einige Zugeständnisse. So wurde z. B. ein Verfassungseid des Kaisers und die Ministerverantwortlichkeit eingeführt; dem gesetzgebenden Körper, dem bisher nur die Befugnis zustand, schweigend abzustimmen, wurde der Mund entsiegelt. Aber in der Praxis bedeuteten diese Zugeständnisse so gut wie nichts; als der Tribunat i. J. 1807 schwierig wurde, ist er einfach abgeschafft worden. Von Elba zurückgekehrt, kam dann allerdings Napoleon durch den Acte Additionnel aux Constitutions de l'Empire vom 22. April 1815, den Benjamin Constant, das Haupt der Konstitutionellen, verfertigt hatte, den verfassungspolitischen Wünschen seines Volkes weit entgegen. Ob freilich Napoleon, wenn er im Feldzug von Waterloo siegreich geblieben wäre, wirklich dem Geiste dieser Verfassung entsprechend regiert hätte, ist mehr als fraglich.

Der auf den Thron Frankreichs zurückgekehrte Ludwig XVIII. beseitigte zunächst eine vom Napoleonischen Senat erlassene, auf dem Prinzip der Volkssouveränität beruhende, im übrigen monarchische Verfassung vom 6. April 1814 und octroyierte die später viel nachgeahmte Charte Constitutionelle vom 4. Juni 1814, die ihrerseits in manchen Dingen auf die Montesquieu'sche Auffassung der englischen Verfassung zurückging. Seine Regierung (— 1824), wie die seines Bruders Karl X. (— 1830), bedeutete den Versuch, Frankreich mit dem konstitutionellen System im engeren Sinne — im Gegensatz zum parlamentarischen — zu regieren, wonach der erbliche König, der die Summe der Staatsgewalt in seiner Hand vereinigt, nur bei einer bestimmten Anzahl allerdings wichtigster Regierungshandlungen, wie die Gesetzgebung und die Besteuerung, an die Mitwirkung des Parlaments gebunden ist. Das Parlament zerfiel in zwei Häuser, die völlig gleichberechtigt waren: die Kammer der Pairs und die Kammer der Abgeordneten. Die Mitgliederzahl der ersteren war unbeschränkt. Die Prinzen des königlichen Hauses traten kraft ihrer Geburt ein; alle anderen Mitglieder ernannte der König auf Lebenszeit, oder er verlieh ihnen das erbliche Recht der Pairie. Tatsächlich wog das aristokratische Element in der Pairskammer unbedingt vor. Die Mitglieder der Kammer der Abgeordneten wurden nach einem überaus hohen passiven (1000 Frcs. direkter Steuern) und ebenfalls sehr hohen aktiven Wahlzensus (300 Frcs. direkter Steuern) gewählt: nur etwa 90 000 Franzosen erfreuten sich des aktiven Wahlrechts. Das System wurde von Ludwig XVIII. mit Mässigung und Gerechtigkeit angewandt. Als i. J. 1816 eine Ausdehnung des Wahlrechts gemäss der damaligen Stimmung des Volkes eine Kammer ergeben hatte, welche von Rachegelüsten gegen die Revolution erfüllt war, führte der König unter lautem Beifall der Liberalen das beschränktere Wahlrecht wieder ein (5. Sept. 1816). Von den drei Parteien, der Rechten (Anhänger des alten Frankreich, aber auch der lokalen Selbstverwaltung, und Klerikale), der Mitte (Anhänger der konstitutionellen Monarchie) und der Linken (Anhänger der Revolution), stützte sich Ludwig durchaus auf die zweite. Erst nach der Ermordung des Herzogs von Berry (1820) neigte die Regierung mehr zur Rechten. Karl X. dagegen gehörte dieser Partei innerlich an. Sofort nach seinem Regierungsantritt wurde er von der immer mehr anwachsenden Partei der Revolution, die keineswegs etwa in der Verteidigung, sondern im Angriff handelte, auf das heftigste bekämpft. Die nächsten Ziele

dieser Partei auf dem Gebiete des Parlamentarismus — andere, wie z. B. die kirchenpolitischen, gehören nicht hierher, ebensowenig wie die Feindschaft dieser Partei gegen die trefflichen Selbstverwaltungsideen der Regierung — waren die Ausdehnung des ja allerdings viel zu engen Wahlrechts, die Zurückdrängung und Umbildung der Pairskammer und des Adels überhaupt und die Einführung parlamentarischer Regierungsweise. Die Angriffe dauerten fort, als Karl X. 1828 ein gemässigtes Ministerium Martignac ernannte, das auch von rechts bekämpft wurde, ja von dem sogar der linke Flügel der gemässigten Partei der Mitte abfiel. Immerhin war die Zahl der eigentlichen Republikaner noch sehr gering. Es folgte das Ministerium Polignac, welches, auf das massloseste bekämpft, sich zu den drei Ordonnanzen vom 25. Juli 1830 hinreissen liess, von denen eine das Wahlrecht beschränkte, eine andere die Pressfreiheit beseitigte. Diese gaben den Anlass zu der längst vorbereiteten Revolution.

Nach dem Sturze Karls X. und der Berufung seines Vetters Louis-Philippe von Orléans auf den Thron (1830—1848) wurden zwar die Hoffnungen des weitaus grössten Teiles der siegreichen Julirevolutionäre betrogen, aber die den spezifisch bürgerlichen Führern erwünschten Änderungen an der Charte vorgenommen. Das Resultat war die Charte Constitutionelle vom 14. August 1830, welche einige Änderungen im liberalen Sinne brachte. Wichtiger aber waren Neuerungen, die sich nicht in der Verfassungsurkunde fanden: ein neues Wahlgesetz dehnte das aktive Wahlrecht aus; jedoch war die siegreiche Bourgoisie dabei so vorsichtig, dass die Zahl der Wähler für's erste nur auf etwa 200 000 stieg. Durch Gesetz vom 29. Dez. 1831 wurde die Zusammensetzung der Pairskammer verbürgerlicht, indem der König bei der Auswahl an wesentlich bürgerliche Kategorien gebunden und die erbliche Pairie beseitigt wurde. Die Pairskammer trat im Verlauf der Regierung Louis-Philippes in der Tat an politischer Bedeutung stark zurück. Schliesslich wurde durch die Praxis der Regierung das parlamentarische Regime eingeführt. Es zeigte sich aber der Natur der Sache nach im ersten Jahrzehnt der Regierung Louis-Philippes der Nonsens des parlamentarischen Regimes ohne Zwei-Parteiensystem, vor allem durch fortwährende Ministerwechsel. Erst nach bitteren Erfahrungen in der auswärtigen Politik, nach der schweren Krisis des Jahres 1840 entstand aus der regierenden Mittelpartei, den „Konservativen", und einer grossen Zahl von Überläufern der zwei übrigen grossen Parteien (Partei der Revolution und Partei der Reaktion) eine kompakte Regierungsmehrheit, die es dem Ministerium Guizot ermöglichte, dauernd am Ruder zu bleiben. Die Republikaner, deren Zahl seit der Julirevolution schnell anwuchs, richteten ihre Angriffe jetzt, unter Zurückstellung ihrer eigentlichen Ziele, gegen die Beschränkungen des Wahlrechts. Dabei fanden sie die Unterstützung von zahlreichen monarchischen Elementen im Lande. Hierin nachzugeben war aber die Regierung nicht bereit, hauptsächlich weil bei dem einmal angenommenen parlamentarischen Regime eine Ausdehnung des Wahlrechts die Regierung wieder dem zufälligen Spiel der Mehrheiten preisgegeben hätte; auf demselben Standpunkt stand die Kammer, die an ihrer Herrschaft festhalten wollte. Gefährlich wurde die Lage seit 1847, ohne dass die Regierung den Ernst der Situation klar erkannt hätte. Zu den Republikanern gesellten sich jetzt die an Bedeutung zunehmenden Bonapartisten. Halb Frankreich war in Opposition gegen die Regierung, während diese in den Kammern noch über ihre sichere Mehrheit verfügte. Da brach die wohl organisierte Strassenrevolution los, zuerst mit bürgerlichen Zielen (22. Februar), vom 24. Februar an aber unter ausgesprochen republikanisch-sozialistischer Führung. Die Ereignisse führten zur Abdankung und Flucht des Königs. Die Mehrheit der Kammern verharrte, bis sie vom Volk zersprengt wurde, auf dem monarchischen Standpunkte.

Am 25. Februar wurde die (zweite) Republik proklamiert. Am 4. Mai 1848 ging aus allgemeinen Wahlen eine konstituierende Versammlung hervor, welche bis zum Mai 1849 zusammenblieb. Die von ihr verfertigte Verfassung trägt das Datum des 4. November 1848. Sie beruhte auf dem Gedanken der Gewaltenteilung zwischen einer Kammer als Legislative und einem auf 4 Jahre gewählten Präsidenten, der die Exekutive erhielt. Die Kammer wurde nach allgemeinem, gleichem, direktem und geheimem Wahlrecht gewählt; sie umfasste 750 Abgeordnete. Die Befugnisse des Präsidenten waren aber aus Furcht vor der roten Revolution, welche im Gefolge der Februarrevolution in der Tat das Land dem Abgrund nahe gebracht hatte, ausserordentlich stark gestaltet worden, so dass alle eigentliche Macht in seiner Hand vereinigt war. Die Sehnsucht nach einer

starken Regierung war es in letzter Linie auch, welche das französische Volk veranlasste, am 10. Dezember 1848 mit erdrückender Mehrheit Ludwig Napoleon, den Sohn des früheren Königs von Holland, zum Präsidenten zu wählen. Die Legislative, die endlich im Mai 1849 zusammentrat, umfasste nur noch etwa 250 Republikaner und Sozialdemokraten, dagegen 500 Monarchisten verschiedener Richtung und Klerikale. Die Kammer missbrauchte unter dem Antrieb der Furcht ihre gesetzgebende Gewalt zu allerhand freiheitfeindlichen Massnahmen: sie knebelte die Presse, verbot alle öffentlichen Versammlungen und entzog schliesslich (31. Mai 1850) wieder etwa 3 Millionen von Franzosen das Wahlrecht. Sie verlor bald jedes Ansehen und wurde so, ohne allen Anteil an der Macht des Staates, wie sie war, eine leichte Beute für den Präsidenten, dessen Aussichten zur Begründung einer Alleinherrschaft übrigens von vornherein sehr gross gewesen waren. So gelang der Staatsstreich vom 2. Dezember 1851 mühelos, auf Grund dessen ein Plebiszit (7½ Millionen Stimmen gegen 647 000) Louis Napoleon die Befugnis zusprach, eine neue Verfassung zu machen, die am 14. Januar 1852 vollendet war.

Es folgte nun, wie unter Napoleon I., eine Zeit des Scheinkonstitutionalismus. Durch die Verfassung vom 14. Januar 1852 wurde Napoleon zum Präsidenten auf 10 Jahre gemacht. Er war nur scheinbar beschränkt durch 2 Kammern, ein corps législatif von 261 Mitgliedern und einen Senat von 150 Mitgliedern. Der Präsident allein hatte das Recht der Initiative bei der Gesetzgebung. Er war „verantwortlich": allein die Ausführungsbestimmungen, die notwendig gewesen wären, um seine Verantwortlichkeit zur Tatsache zu machen, ergingen nie. Der Senat bestand aus lauter vom Präsidenten auf Lebenszeit ernannten Mitgliedern. Die Mitglieder des corps législatif wurden zwar nach allgemeinem und direktem Wahlrecht gewählt (Wahlgesetz vom 2. Februar 1852), allein die intensivste Beeinflussung der Wahlen durch die Regierung, das System der „offiziellen Kandidaten" und die Furcht vor der Revolution ergaben zunächst eine völlig willenlose Kammer. Der Präsident regierte anfangs durchaus despotisch. Am 20. und 22. November 1852 fand ein Plebiszit statt, durch das mit überwältigender Mehrheit (7,8 Millionen gegen 250 000 Stimmen) der Präsident zum Kaiser der Franzosen wurde. Die Kaiserproklamation fand am 2. Dezember 1852 statt. Sie brachte noch eine Steigerung des Absolutismus mit sich. 8 Jahre dauerte die Zeit des reinen Scheinkonstitutionalismus. Erst im Jahre 1859 entschloss sich Napoleon, dessen Ansehen nach innen und aussen seinen Höhepunkt schon überschritten hatte, zu Zugeständnissen. Damit beginnt die Zeit des sog. liberalen Kaisertums („l'empire libéral" 1860—1870). Zweierlei Opposition, die im Lande stark, in der Kammer allerdings nur schwach vertreten war, gab den Anlass für den Beginn der neuen Ära. Es war einerseits eine demokratische Opposition von links (Jules Favre, Émile Ollivier), die lange Zeit in der Kammer nur durch fünf Abgeordnete vertreten war, und, anfangs viel gefährlicher, die klerikale Opposition, welche vornehmlich durch Napoleons italienische, den Papst bedrohende Politik aufgestachelt wurde. Ferner kamen die Gegner von Napoleons Freihandelspolitik hinzu. Am 24. November 1860 erschienen die Dekrete, von denen man den Beginn des liberalen Kaisertums zu datieren pflegt; ihre Bedeutung ist eine zwiefache: einerseits wurde es beiden Häusern gestattet, auf die Thronrede mit einer Adresse zu antworten (in der sie die Regierung kritisieren konnten); anderseits sollten die Debatten, die bisher nur im Auszug gedruckt wurden, in Zukunft in extenso veröffentlicht werden. Auf diese Weise hoffte Napoleon, die Linke zu gewinnen, um sich auf sie gegen den Klerikalismus stützen zu können. Allein diese Hoffnung trog. Die Opposition von links benützte vielmehr die neuen Freiheiten nur, um die Regierung um so empfindlicher zu schädigen. Die Wahlen des Mai und Juni 1863 brachten die sog. „union libérale", eine Koalition aller oppositionellen Parteien, — Republikaner, monarchische Demokraten, Schutzzöllner, Klerikale, Monarchisten, letztere geleitet von dem Orléanisten Thiers, der auch gewählt wurde. Der Erfolg war, dass ungefähr 2 Millionen Stimmen gegen die Regierung abgegeben wurden (5,3 Millionen für sie), und dass im ganzen 35 oppositionelle Abgeordnete gewählt wurden, darunter 17 Republikaner. Die Regierungsweise Napoleons blieb aber nach wie vor unverändert; die auswärtige Lage wurde immer unbefriedigender. I. J. 1866 trennten sich zunächst 45, später mehr Abgeordnete von der bisherigen grossen Majorität und bildeten bald die sog. „dritte Partei", deren Programm es war, das „liberale Kaisertum" fortzubilden. In dieser Partei wurde bald Ollivier, der von der Linken zu ihr übergegangen war, die wichtigste Persönlichkeit. Im Januar 1867 erteilte die

Regierung der Kammer das Interpellationsrecht. Im Mai 1868 wurde die Presse von einer Reihe von lästigen Fesseln befreit, im Juni öffentliche Versammlungen in geschlossenen Räumen gestattet. Fürs erste verstärkten aber diese Zugeständnisse nur die Opposition. Die Wahlen des Mai 1869 ergaben 3,3 Millionen Stimmen der Opposition gegen 4,4 Millionen regierungsfreundlicher Stimmen. 90 oppositionelle Abgeordnete, darunter 40 Republikaner, wurden gewählt. Die „dritte Partei" umfasste 116 Stimmen. Sie setzte im Lauf des Jahres, mit Hilfe einer Anzahl von Mitgliedern der Opposition weitere Zugeständnisse, darunter ein verantwortliches Gesamtministerium durch. Auch erhielt die gesetzgebende Versammlung das Recht, ihre Vorsitzenden zu wählen, das Recht der Initiative und der Budgetbewilligung. Dagegen wies der Kaiser die parlamentarische Regierungsform ausdrücklich ab. Am 28. Dezember 1869 betraute er jedoch Ollivier, der über eine starke Majorität verfügte, mit der Bildung des Kabinetts. Dieser schaffte im Februar 1870 das System der offiziellen Kandidaturen ab. Im April wurde der Senat in eine eigentliche erste Kammer verwandelt. Aber im Lande wuchs die republikanische und sozialistische Agitation mächtig an. Immerhin ergab ein Plebiszit (8. Mai 1870), das die Meinung des Volkes über alle verfassungsmässigen Reformen des empire libéral vom November 1860 bis zum April 1870 aussprechen sollte, 7,5 Millionen Zustimmungen gegen 1,5 Millionen Ablehnungen. Das Kaisertum schien noch einmal befestigt zu sein, bis die furchtbaren Niederlagen gegen Deutschland es wegfegten.

Am 13. Februar 1871 trat in Bordeaux eine am 8. gewählte Nationalversammlung zusammen; sie bestand aus 750 Abgeordneten, von denen nur 250 Republikaner waren; die übrigen 500 waren sämtlich Monarchisten, darunter die Mehrzahl Orléanisten, etwa 100 Legitimisten und nur 30 Bonapartisten. Die Versammlung wählte zum Chef der Exekutive und später zum Präsidenten Thiers, der, ursprünglich Orléanist, bald mehr und mehr zur Republik neigen sollte; auf ihn folgte im Jahre 1873 Mac Mahon. Im März 1871 verlegte die Versammlung ihren Sitz nach Versailles. Nach der Niederwerfung des Kommuneaufstandes und dem Abschluss des Friedens ging die Versammlung endlich an die Herstellung einer Verfassung. Die erste Frage, die zu regeln war, war die nach dem Oberhaupt. Nachdem der orléanistische Kandidat, der Graf von Paris, seinen Willen kundgetan, zu Gunsten Heinrich's V., Grafen von Chambord, des nachgeborenen Sohnes des 1820 ermordeten Herzogs von Berry, zu verzichten, zerschlugen sich die Hoffnungen der Monarchisten infolge der intransigenten Haltung dieses letzten legitimen Bourbonen von der Hauptlinie (Oktober 1873). So kam es, dass schliesslich die monarchische Versammlung eine republikanische Verfassung gab (Urkunden vom 24. Februar, 25. Februar und 16. Juli 1875). An der Spitze des Staats steht ein auf 7 Jahre gewählter Präsident, dem die Verfassung bedeutende Befugnisse eingeräumt hat, während allerdings die Inhaber des Amtes es trotzdem mit Ausnahme des gegenwärtig amtierenden Präsidenten nicht verstanden haben, einen erheblichen Einfluss auf die innere oder auswärtige Politik auszuüben. Frankreich bietet vielmehr bis zum Ausbruch des Weltkrieges das Bild einer eigentlichen Parlamentsherrschaft, die von 2 Kammern ausgeübt wird. Die Kammer der Abgeordneten (738 Mitglieder) wird nach allgemeinem, gleichem, direktem Wahlrecht gewählt; der Senat — und zwar seit 1884 sämtliche 300 Mitglieder — nach einem sehr stark beschränkten Wahlrecht: das aktive Wahlrecht zum Senat besitzen die Deputierten, die Generalräte, die Arrondissements-Räte und je ein Vertreter jedes Munizipalrats des Departements. Seit den Wahlen des Jahres 1877 sind die Monarchisten in der Minderheit. Charakteristisch für den modernen französischen Parlamentarismus ist eine ausserordentlich rege Parteibildung. Die Rechte wird gebildet durch Klerikale und Nationalisten (Monarchisten), die Mitte u. A. durch die Progressisten (so genannt seit 1898, gemässigte Republikaner), die Radikalen und die Radikalsozialisten, d. h. Sozialisten, welche ihre Ziele ohne Revolution zu erreichen streben und überhaupt die Erreichung dieser Ziele zurückzustellen bereit sind; die Linke durch Sozialisten, welche ihrerseits wieder in zwei Hauptgruppen, die „unifizierten" und die „unabhängigen", auseinanderfallen. Seit geraumer Zeit wirken diese auch positiv an der gesetzgeberischen Arbeit mit und die unabhängige Gruppe stellt sogar Minister. Die Zersplitterung des Parlaments in allzu viele Parteien brachte es bei dem streng parlamentarischen Regierungssystem von Anfang an mit sich, dass die Ministerien ungeheuer häufig wechselten. So wurde jede Stetigkeit auch der inneren Politik unmöglich gemacht, vor allem aber die rationelle Führung der auswärtigen Politik sehr erschwert.

Zwei derartige Ministerstürze, welche mindestens z. T. auf unbedeutende Parteiverhältnisse zurückzuführen waren, haben seiner Zeit für Frankreich den Verlust des seit zwei Jahrhunderten erstrebten Ägypten herbeigeführt. In der letzten Zeit vor dem Kriege sind beide Übelstände zwar nicht behoben, wohl aber gemildert worden: es ist einerseits Sitte geworden, dass der Minister des Auswärtigen nicht mit jedem Ministerium stürzt; anderseits hat die Blockbildung unter den Parteien der Linken und der Mitte für die ihnen entnommenen Ministerien eine gewisse Stabilität herbeigeführt.

Von äusserstem Interesse ist die Entwicklung, die der Krieg dem französischen Parlamentarismus gebracht hat. Es ist da ähnliches zu beobachten wie in England schon vor dem Kriege. Man bezeichnet diese Entwicklung ohne Uebertreibung am besten als Selbstauflösung des Parlamentarismus. Die leitenden Männer kommen zwar zum Teil noch als Vertrauensmänner der Mehrheitsparteien empor, zum Teil aber schon unter unmittelbarer Einwirkung der Presse und der öffentlichen Meinung. Vor allem aber regieren sie als Diktatoren und durchaus ohne die frühere, überaus enge Fühlung mit den Parlamentsparteien, denen sie entstammen. Von erheblichen Anregungen, die von den letzteren etwa ausgingen, ist keine Rede; ihre Rolle beschränkt sich vielmehr im wesentlichen auf nachträgliche Zustimmung.

---

# 25. Abschnitt.

# Geschichte des Parlamentarismus in Deutschland.

Von Professor Dr. **Ludwig Bergsträsser,**
**Privatdozent der Geschichte an der Technischen Hochschule Berlin.**

**Literatur:**

I. Allgemeines: Adolf Merkel, Fragmente der Sozialwissenschaft, 1895; F. Meinecke, Weltbürgertum und Nationalstaat; G. Kaufmann, Politische Geschichte Deutschlands im 19. Jahrhundert, 1900; Th. Ziegler, Die geistigen und sozialen Strömungen des 19. Jahrhunderts, Volksausgabe 1911; K. Lamprecht, Deutsche Geschichte (die das 19. Jahrhundert behandelnden Bände, bes. auch die Ergänzungsbände); L. Bergsträsser, Geschichte der Reichsverfassung, 1914. — II. Speziell zu den einzelnen Abschnitten, nach diesen geordnet: K. Th. Heigel, Deutsche Geschichte vom Tode Friedrichs des Grossen bis zur Auflösung des alten Reiches; K. Essers, Zur Geschichte der kurkölnischen Landtage, 1909; A. Immelmann, Ständische Elemente in der Volksvertretung, 1914; L. Müller, Badische Landtagsgeschichte, Mannheim 1900 ff.; vorzügliches zeitgeschichtliches Material in den Artikeln der „Gegenwart" Bd. 1—12 Leipzig, Brockhaus 1848 ff.; L. Bergsträsser, Parteien von 1848, Preussische Jahrbücher Bd. 177, August 1919; A. Wahl, Beiträge zur Geschichte der Konfliktszeit, Tübingen 1914, vgl. meine Kritik, Hist. Vierteljahrschrift 1919; Lasker, Zur Verfassungsgeschichte Preussens, 1874; H. Oncken, Rudolf von Bennigsen, 1910; F. Naumann, Die politischen Parteien, 1910; L. Bergsträsser, Das deutsche Reich 1870—1914, demnächst in Teubners „Natur u. Geisteswelt" erscheinend.

Der Parlamentarismus im modernen Sinne hat zur Voraussetzung, dass das Staatsvolk als solches Anteil an der Regierung des Staates hat, der durch Vertreter ausgeübt wird. Dadurch unterscheidet er sich von der früheren Zeit, wo einzelnen Klassen der Bevölkerung als solche organisationsmässig zusammengefasst den Leiter des Staates berieten und das Recht hatten, Steuerauflagen von ihrer Genehmigung abhängig zu machen. Das war keine Volksvertretung, es waren Stände. Solche Stände haben sich in einzelnen Staaten des alten deutschen Reiches bis zu seinem Untergange erhalten, besonders in den geistlichen Staaten; sie sind teilweise in ihrer letzten, schon von den Ideen der französischen Revolution berührten Lebenszeiten ein Boden gewesen von dem aus das Bürgertum, durch die ständischen Vertreter der Städte, für den modernen Parlamentarismus arbeitete.

Seit der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts entsteht in Deutschland, und zwar in den Kreisen der Gebildeten, eine immer stärker werdende Stimmung für die Einführung des Parlamentarismus, gegen Absolutismus und Privilegienstaat. Sie geht aus von der Misswirtschaft einzelner Fürsten, wie sie der Göttinger Staatsrechtslehrer Schlözer in seinen Staatsanzeigen bekämpft, und von der Ungerechtigkeit der Sonderstellung besonders des Adels. Lessings Emilia Galotti, Goethes Werther und Schillers Jugenddramen sind der literarische Niederschlag dieser Stimmungen, die durch die Einwirkung der französischen Revolution sehr verbreitert werden. Sie erfassen aber wirklich grosse Kreise der einschlägigen Gesellschaftsschicht des Bürgertums doch erst in der Zeit der Freiheitskriege. Das ist natürlich und für die ganze Entwicklung grundwichtig. Die Männer, die für den Staat in den Kampf gezogen sind, die mit ihrem Leben den Staat befreit haben, wollen Sicherheit haben, dass er in Zukunft im Sinne ihrer Auffassung regiert wird und nicht wieder in die alten schlimmen Zustände zurückverfällt; aus der allgemeinen Wehrpflicht ergibt sich der parlamentarische Gedanke; Arndt, der Rufer im Streite gegen Napoleon ist auch hier der Führer. Diese Zusammenhänge sind lange Zeit nicht erkannt, sind vielfach bewusst verdunkelt worden; ihre Klarstellung ist für die Erkenntnis des Problems entscheidend.[1]) Die Gedanken, die Arndt vielleicht zuerst in dieser Formulierung des Zusammenhanges ausgesprochen hat, werden bald Gemeingut der politischen Schriftsteller, sie werden von der politisch interessierten Jugend aufgenommen. Die Burschenschaft wird ihr Träger. Zunächst ist die Ausprägung durchaus unitarisch; man will ein einheitliches deutsches Reich mit einem Reichsparlament. Erst als diese Hoffnung durch die Schaffung des Deutschen Bundes erledigt ist, wendet die öffentliche Meinung ihr Interesse stärker den Einzelstaaten zu und versucht in ihnen wenigstens den freiheitlichen Teil ihres Programms durchzuführen. Sie findet hierbei in einzelnen Staaten innerhalb der Regierungen eine Richtung, die sich praktisch mit ihren Wünschen auf halbem Wege begegnet. Die Regierenden einzelner, besonders süddeutscher, Mittelstaaten sahen ein, dass eine Volksvertretung geeignet sein könne in die aus tausend Lappen bunt zusammengesetzten neuen Staatskörper ein Gemeinschafts- und Staatsgefühl hineinzubringen. So gehen zunächst 1817 das Grossherzogtum Weimar, dann Baden, Bayern, Hessen, Württemberg zum Parlamentarismus über.

In Etappen haben sich später auch die anderen Staaten dieser neuen Form staatlicher Gestaltung angeschlossen, wozu es allerdings des Druckes revolutionärer Ereignisse bedurfte, zu denen beidemale gleiche Vorgänge in Frankreich den Anlass boten. Nach der Pariser Julirevolution 1830 folgt eine ganze Reihe mitteldeutscher und norddeutscher Staaten, unter ihnen Sachsen, Hannover, Braunschweig. Infolge der Februarrevolution von 1848 bekommen die beiden Grossmächte Österreich und Preussen Verfassungen, neben beiden Mecklenburg die letzten, wobei sich die Wirkung in Preussen am nachhaltigsten erwies; dort ist der Parlamentarismus nicht mehr verschwunden, während er in Österreich wenigstens unterbrochen war und in Mecklenburg die alten Stände eine fröhliche Wiederkunft feierten, die bis zur Revolution vom November 1918 dauerte.

Für die Würdigung der parlamentarischen Arbeit, die in der Zeit zwischen 1817 und 1918 in den einzelnen deutschen Staaten, vorübergehend 1848—1850, dauernd dann von 1867 ab auch im Reiche geleistet worden ist, muss man sich klar machen, dass die rechtlichen wie tatsächlichen Grundlagen dieser parlamentarischen Arbeit lange Zeit hindurch überaus beschränkt gewesen sind. Zunächst enthielten die Landtage der süddeutschen Staaten eine starke Beimischung ständischer Elemente; ein Teil der Abgeordneten wurde von Korporationen, Kirchen, Universitäten, Ritterschaften gewählt, nur ein Teil von einer Gesamtheit wahlberechtigter Staatsbürger. Dazu waren die Grenzen des Wahlrechts sehr eng gezogen, nicht nur für das aktive, sondern vielfach, so z. B. im Grossherzogtum Hessen, auch gerade für das passive Wahlrecht. Eigentlich war nur eine Oberschicht des besitzenden Bürgertums landtagsfähig. Die so zusammengesetzten Abgeordnetenkammern wurden dazu noch in einer gedeihlichen Wirksamkeit dadurch sehr eingeengt, dass die Regierungen sehr bald alles taten, um die Verbindung zwischen den Abgeordneten und ihren Wählern zu verhindern; politische Versammlungen, auch solche, in denen die Abgeordneten Rechenschafts-

[1]) Vgl. den immer noch vortrefflichen Aufsatz von Karl Hagen, Die öffentliche Meinung in Deutschland von den Freiheitskriegen bis zu den Karlsbader Beschlüssen. Historisches Taschenbuch, N. F. VII.

berichte geben wollten, wurden verboten; die Zeitungen durften vielfach nur zensurierte Berichte der Verhandlungen bringen, Aeusserungen, die mit einem Ordnungsruf belegt waren, durften nicht abgedruckt werden. Es bildete sich allgemach die Praxis heraus, dass die Regierungen die liberalen Landtage nicht als Vertreter des Volkes betrachteten, die mit beraten sollten und die doch bestrebt waren auch ihrerseits dem Staate zu dienen, sondern dass sie als Staatsfeinde angesehen und behandelt wurden; es war nur eine Wechselwirkung, wenn die Opposition dann die Regierung ebenso als ihren Feind auffasste und ihr Handeln danach einrichtete; daraus entstand ein Zug zur prinzipiellen Opposition, der weder den Geschäften im Einzelnen noch der Entwicklung des Parlamentarismus im Ganzen förderlich gewesen ist. Überdies waren die kleinen Verhältnisse der süd- und mitteldeutschen Staaten denn doch nicht dazu angetan einen politischen Geist zu erziehen, der die Bedürfnisse und Lebensbedingungen eines Staatswesens voraussetzungslos anerkannte und danach seine Tätigkeit einstellte. Wenn etwa die Liberalen im badischen Landtag dagegen auftraten, dass mehr Soldaten gehalten wurden als die Bundesmatrikel erforderte, so hatte das seine Berechtigung darin, dass Baden als selbständiger Staat ohne den Schutz des Bundes nicht gedacht werden konnte; es entwickelte sich aber aus den kleinen Verhältnissen eine Verkennung der Grundlage des Staates, die nur in seiner realen Macht besteht. So wird es begreiflich, dass auch das Problem der Zukunft und der Einigung Deutschlands schliesslich vielfach mehr unter dem Gesichtspunkt der inneren Politik als der äusseren Machtentfaltung angesehen worden ist. Nur daraus ist es zu erklären, dass die Notwendigkeit der preussischen Hegemonie zeitweise bestritten worden ist und dieser fruchtbare politische Gedanke, nachdem er in der Zeit der Befreiungskriege schon einmal die führenden Publizisten wie K. E. Schmidt, Ludwig Wieland und andere beherrscht hatte, im Tageskampf so unterging, dass seine Wiederaufnahme durch Paul Pfizer wie eine grosse neue Entdeckung wirkte. Dass später das Frankfurter Parlament Monate brauchte, um sich praktisch zu dieser Formel durchzuringen, liegt in derselben Linie der Entwicklung; mangelnder Realismus ist das erklärliche aber verhängnisvolle Grundübel des ganzen vormärzlichen Liberalismus und der Grund, warum die liberale Bewegung der 48er Revolution nicht zum Ziele kam. Rochaus „Realpolitik" ist ja eben die Kritik dieser Zeit.

Es wäre falsch demgegenüber zu verkennen, welche gewaltige Bedeutung trotzdem die Revolutionsjahre für die Entwicklung des Parlamentarismus in Deutschland gehabt haben. Sie sind die Zeit, in der zum ersten Male breite Massen in Deutschland politisiert wurden, bis herunter zum ostelbischen Kossäten und zum schlesischen Weber. Sie bringen die ersten eigentlichen Parteibildungen, vor allem durch den grossen Differenzierungsprozess der Fraktionen im Frankfurter Parlament. Zum ersten Male greift die Volksvertretung in ihrer Wirksamkeit über auf das ganze Land. Es entstehen grosse politische Parteizeitungen; die 1847 begründete Heidelberger „Deutsche Zeitung", das Blatt des gemässigten Liberalismus bildet den Auftakt; radikale Blätter folgen und im August 1848 beginnt als Zeitung grossen Stils das Organ der Konservativen in Preussen, die Kreuzzeitung zu erscheinen. Zum ersten Male geben Fraktionen ihre Rechenschaftsberichte heraus, werden gesamtdeutsche Parteitage abgehalten, von den Katholiken in Mainz, von den radikalen Demokraten in Berlin, später von den Kleindeutschen gemässigter Richtung in Gotha. In sachlicher Beziehung ist die politische Aufwühlung nicht minder gross. Alle nur möglichen politischen und wirtschaftlichen Fragen werden eingehend, sachkundig und mit ungeheurer Hingabe erörtert; nicht nur die der Einheit und der Freiheit; auch die wirtschaftlichen und die sozialen; die Verhandlungen in Frankfurt, teilweise auch die in Berlin sind eine Fundgrube politischer Ideen noch heute und in den tausenden von Flugschriften ist auch die kleinste Frage nicht unberührt geblieben. Alles ist überdies zum ersten Male hineingestellt in den Rahmen einer grossen politischen Entwicklung; die Einheitsfrage greift, sichtbar in ihrer schleswig-holsteinischen Spitze, in die grosse europäische Politik über.

Die Stellung der achtundvierziger Parteien zum Parlamentarismus selbst ist nicht ganz leicht klarzulegen. Ein kleiner linker Flügel war für einen so extremen Parlamentarismus rousseauischer Färbung, dass man schon sagen kann, er habe mit dem Robespierreschen System kokettiert; die grosse Masse der linksstehenden Liberalen war teils für republikanischen teils für monarchischen Parlamentarismus im Sinne und nach dem Vorbild der Westmächte. Das bloss aufschiebende

Veto der Frankfurter Verfassung ist hierfür ebenso charakteristisch wie der Zentralismus der Reichsministerien, denen eine Vertretung der Regierungen im eigentlichen Sinne nicht gegenüber stehen sollte. Die gemässigten Liberalen, die ursprünglich gehofft hatten die Verfassung mit den Regierungen vereinbaren zu können, gingen weniger weit; sie glaubten, dass ein Monarch wohl noch eigene politische Rechte haben sollte; doch sahen auch sie für notwendig an, dass die konstitutionellen Rechte der Volksvertretung insbesondere das Budgetrecht voll gewahrt würden. Die Konservativen waren im Grunde jeglicher Beschränkung der Monarchie abgeneigt; sie waren und blieben noch lange im Herzen absolutistisch; der aus diesen Kreisen stammende Bismarck ist seinen allerdings in der Persönlichkeit stark mitbegründeten absolutistischen Sehnsucht bis zuletzt nicht Herr geworden und selbst im Kriege noch kam gar manchem Vertreter alter Anschauungen die Zeit, da unter dem Burgfrieden hemmungslos regiert werden konnte, als ein Idealzustand vor. Nur einzelne durch tiefere Kenntnisse und weiteren Blick geschulte Konservative sahen weiter, erkannten, dass die absolutistische Zeit vorbei sei und suchten einen Mittelweg zwischen dem bisherigen Zustande und dem reinen Parlamentarismus. Auf diesem Wege kam Stahl zu seiner Theorie des Konstitutionalismus, einer Verfassungsform, in der der Herrscher „nicht willenloses Werkzeug der parlamentarischen Majorität sei, nicht Minister eines Regierungssystems annehmen muss, das sie vorschreibt, sondern innerhalb der gesetzlichen Schranken selbständig nach eigenem Gewissen und Urteil regiert". Damit wurde der geistreiche Staatslehrer zum theoretischen Schöpfer des politischen Systems, das in Deutschland von 1867 bis 1918 bestanden hat. Man kann noch mehr sagen: eben durch die Wirkung, die diese Konstruktion gehabt hat, gehört er zu denen, die ihren vollen Anteile daran hatten, dass diese Staatsform so lange erhalten blieb. Denn diese Konstruktion führte dazu, dass weite Kreise der Politiker von ihr beeinflusst meinten, dass die Art Kräfteverteilung, wie sie dem Stahlschen Konstitutionalismus zugrunde liegt, dauernd erhalten werden könne. Nun ist das Wesentliche an dieser Kräfteverteilung, dass sie die Macht des Herrschers und die Macht des Parlaments gegeneinander so ausbilanziert, dass beide sich gleich sind, vielleicht mit einem kleinen Überwiegen der Macht des Herrschers; ein Zustand des innerpolitischen Gleichgewichtes also, der eigentümlicher Weise zur Voraussetzung hat, dass Herrscher und Volksvertretung als Gegensätze, man würde aussenpolitisch sagen, als Feinde aufgefasst werden. Einerlei ob man geneigt ist diese Anschauung an sich, da sie zur Folge hat, dass starke Kräfte in dieser Gegensätzlichkeit festgelegt werden, für schädlich zu halten oder nicht, so bleibt vom allgemeingeschichtlichen Standpunkte die Feststellung zu machen, dass ein derartiger Kräfteausgleich, ein solches Gleichgewicht niemals ein Dauerzustand, sondern nur ein Durchgangsstadium sein kann. Ähnlich wie sich in der grossen Politik immer wieder die Neuordnung des Gleichgewichtes vollzieht, so auch im Inneren; nur mit einem wichtigen Unterschiede. Die innerpolitische Entwicklung wird ungleich stärker von geistigen Faktoren beherrscht. Die Auffassung der inneren Politik ist ganz abhängig von der allgemeinen Weltanschauung; so kann die Entwicklungslinie der inneren Politik stärker und sicherer vorausgesehen werden, als die der äusseren. Im Falle der Entwicklung des deutschen Parlamentarismus bedeutet dies, dass aus den ganzen geistigen Tendenzen der Zeit heraus als sicher zu erkennen war, wie das von Stahl konstruierte Gleichgewicht sich zugunsten der Volksvertretung werde verschieben müssen. Das Problem lag also so, dass alles darauf ankam diese Verschiebung möglichst reibungslos verlaufen zu lassen. Gerade die Stahlsche Konstruktion wirkte dem aber entgegen. Sie war aufs stärkste zeitlich bedingt und wurde zum zeitlosen Programm gemacht. Nur wenn man die Entwicklung des deutschen Parlamentarismus nach 1848 unter diesen Gesichtspunkt ordnet, wird man sie verstehen.

Die Verfassungen der Revolution hatten für das Reich wie für Preussen das parlamentarische System englischen Zuschnittes vorgesehen. Mit dem Siege der konservativen Mächte in Preussen setzte eine Revision der Verfassung ein, die zunächst eine besondere Spielart verkappten Absolutismus hervorbrachte. Die durch Umwandlung des Oberhauses in ein Herrenhaus und durch ein neues Wahlrecht nach konservativen Gesichtspunkten gestaltete Verfassung blieb zwar in Kraft; aber die Partei, die im Abgeordnetenhause die Mehrheit hatte, lehnte im Grunde auch diese Verfassung ab, so dass das Hauptrecht jeder Volksvertretung, das Budgetrecht, vom Abgeordnetenhause so gut wie gar nicht ausgeübt wurde und verkümmerte. Die Bewilligung des in wenigen

grossen Posten vorgelegten Etats hatte schliesslich fast nur formale Bedeutung. Die Konservativen brauchten den Weg über das Abgeordnetenhaus nicht, um ihre Wünsche zu Gehör zu bringen und ihren Willen durchzusetzen. Sie waren die Umgebung des Königs, sie waren die Träger und ausführenden Organe der Verwaltung. Weil die Konservativen das Parlament nicht brauchen, weil die Macht des Parlamentes ihnen nichts nutzt und ihnen höchstens in ungünstiger Zusammensetzung gefährlich werden kann, sind sie gegen jede Erweiterung seiner Macht.

In dem Augenblick, wo die konservative Mehrheit im Abgeordnetenhause durch eine liberale abgelöst wird, beginnt der Kampf um die Durchführung der Verfassung. Die parlamentarischen Auseinandersetzungen der sechziger Jahre, die man gewohnt ist unter dem Namen „Konflikt" zusammenzufassen, sind ja gesamtgeschichtlich betrachtet nichts anderes als der Kampf des Abgeordnetenhauses um sein Budgetrecht und weiter um die Frage, ob die Minister, auch wenn sie vom Könige frei ernannt werden, welches Recht damals unbestritten blieb, ihre Tätigkeit mit der Grundanschauung der Parlamentsmehrheit in Einklang zu bringen haben oder nicht. Die Heeresvorlagen waren, damals wie bis in die Caprivizeit, nur der Anlass, nicht der Gegenstand der Auseinandersetzungen.

Die Beendigung des Kampfes erfolgte dadurch, dass die Regierung für die während der budgetlosen Zeit gemachten Ausgaben nachträglich um Indemnität nachsuchte; damit erkannte sie den Rechtsstandpunkt des Parlamentes an. Erst im Jahre 1867 beginnt in Preussen praktisch die Zeit des Konstitutionalismus. Der letzte Grund war, dass Bismarck die Zustimmung der Liberalen zur Verfassung des Norddeutschen Bundes brauchte und anders nicht erlangen konnte. Wie wenig innerlich gefestigt die Verhältnisse noch waren, zeigt sich am deutlichsten darin, dass Bismarck trotzdem in der Verfassungsvorlage an den Norddeutschen Reichstag den Versuch machte, dessen Budgetrecht für die Zukunft so zu beschneiden, dass ein konstitutionelles Leben sich nicht hätte entfalten können. Der Plan scheiterte am Widerstande der nationalliberalen Partei, deren Führer sowohl die Bestimmungen über die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers als die über die Etatsregelung und die Finanzen formuliert haben. Nur für die Übergangszeit liessen sie sich darauf ein auf die jährliche Ausübung des Budgetrechts bezüglich des Heeresetats zu verzichten. Dies Nachgeben gegenüber Bismarcks Wünschen wurde später der Ausgangspunkt neuer Kämpfe um die Fortentwicklung des Parlamentarismus. Sie ergaben sich, nachdem die Einrichtung und der erste Ausbau des Reiches vollendet war, und hatten ihren Anlass in der Notwendigkeit, die Finanzen des auf Grund der Reichsverfassung seine Kompetenzen immer mehr ausdehnenden Reiches zu ordnen.

Der Reichskanzler wollte dabei den Einfluss der Volksvertretung möglichst herunterdrücken, ihr Einnahmebewilligungsrecht beschneiden; führende Parteien suchten im Gegenteil die Gelegenheit zu benutzen, das Recht auf jährliche Etatbewilligung dadurch zu verfeinern, dass ein beweglicher Faktor nach englischem Vorbilde in die Einnahmequellen eingeführt würde. Für Bismarcks Pläne waren Monopole und indirekte Steuern geeigneter, denn Monopolerträge bleiben, wachsen sogar automatisch bei zunehmender Bevölkerung und Prosperität; auch indirekte Steuern sind nicht sofort zu ändern, beide also ziemlich unabhängig von augenblicklichen Parteikonstellationen und dem Verhältnis zwischen Volksvertretung und Regierung. Auch bei diesen Finanzfragen, die die Reichstagsverhandlungen der Jahre 1877—1881 beherrschen, handelt es sich so gut wie ausschliesslich um die Parlamentsrechte, nicht um die Finanzangelegenheiten an sich, da gerade die Partei, die das Budgetrecht besser durchbilden wollte, die nationalliberale, ihrer ganzen Tradition nach durchaus geneigt war dem Reiche zu geben, was es brauchte. Die Lösung der Frage war kompliziert dadurch, dass in die Reichsfinanzpolitik die des preussischen Staates hineinspielte. Das preussische Abgeordnetenhaus hatte kein absolutes Einnahmebewilligungsrecht, vielmehr nur eines bezüglich neuer Steuern. Da bisher das Reich wesentlich von den Matrikularbeiträgen der Einzelstaaten gelebt hatte, so hätte deren Aufhören nach einer Reichsfinanzreform eine bedeutende Entlastung des preussischen Etats und damit zugleich bedeutet, dass die preussische Regierung auf lange Zeit keine neuen Steuern gebraucht hätte, womit die Macht des Abgeordnetenhauses automatisch zurückgehen musste. Es ist das erste Mal, dass die Entwicklung des Parlamentarismus in Deutschland durch die preussisch-deutsche Frage kompliziert und gehemmt wird.

Der Ausgang dieses ersten Kampfes, der im Reiche um den Parlamentarismus ausgefochten wurde, ist bestimmt durch die Absicht Bismarcks sich von dem Einflusse frei zu machen, den die nationalliberale Partei in den siebziger Jahren durch ihre Grösse und ihre Mitarbeit ausgeübt hatte, also durch des Kanzlers Parlamentsfeindschaft. Er hoffte die Partei zu zertrümmern, was ihm bis zu einem hohen Grade gelang, und dann mit wechselnden Mehrheiten frei schalten zu können. Das war eine falsche Rechnung. Die Zentrumspartei bot dem Kanzler eine seinen Absichten scheinbar mehr entsprechende Finanzreform; aber indem durch die Frankensteinsche Klausel festgelegt wurde, dass die Einnahmen aus den Zöllen, wenn sie eine bestimmte Summe überschritten den Einzelstaaten zufliessen sollten, war die Regierung doch in der Notwendigkeit, sehr bald wieder neue Forderungen zu stellen und dem Bedarf des Reiches war nicht genügt. Gerade das Zentrum, das von der Regierung die Erfüllung besonderer Wünsche auf kirchlichem Gebiete erreichen, man kann auch sagen, erzwingen wollte, musste darum eine Stärkung des parlamentarischen Einflusses erstreben. Deshalb hat es sich bei der neuen sich 1886 bietenden Gelegenheit, als das Septennat der Heeresforderungen wiederum zur Beratung stand, gegen diesen Verzicht ausgesprochen, erst einjährige und dann wenigstens dreijährige Etatisierung verlangt. Auch diesmal war kein Streit über die Heeresforderungen an sich, sondern nur über die damit zusammenhängenden etatrechtlichen Fragen. Bismarck gelang es diese Grundlage der Diskussion zu verschieben, indem er den Reichstag auflöste und eine „nationale" Wahlparole in den Wahlkampf warf. Er hatte den Erfolg einer gefügigen Kartellmehrheit, die auf die Weiterentwicklung des Parlamentarismus verzichtete. Sie hielt aber nur drei Jahre und zerbrach bei den Wahlen von 1890. Bismarck zog aus diesem Ergebnis die Folgerung, dass er mit einer neuen Parteikonstellation werde arbeiten müssen und sondierte Windthorst. Das Ergebnis war ein Übereinkommen, auf Grund dessen Bismarck die innere Politik herumwerfen wollte. Für den Fall, dass diese Abmachung mit dem Zentrum nicht glücke, hatte er an einen Staatsstreich gedacht, der auf der staatsrechtlichen Grundlage ausgeführt werden sollte, dass das Reich ein Vertragszustand zwischen den Regierungen sei. Die Schwenkung Bismarcks beweist, dass die Macht des Parlamentes denn doch so gross war, dass auch dieser Reichskanzler auf die Dauer nicht gegen die Mehrheit regieren konnte. Man wird dem Kaiser recht geben, der einen Staatsstreich verwarf. Dann war diese Anerkennung der Macht des Parlaments die erste Verschiebung des Gleichgewichts zugunsten der Volksvertretung. Denn auch spätere Reichskanzler haben dieselbe Tatsache der Machtverteilung feststellen müssen, Caprivi, noch deutlicher Bülow, der abging als die von ihm geschaffene Konstellation der Blockmehrheit zerbrach. Damit war die Macht der Volksvertretung deutlich abgegrenzt; sie blieb negativ d. h. sie konnte verhindern, dass gewisse Massnahmen getroffen wurden; aber sie hatte noch keinen selbstschöpferischen Charakter. Dies nicht, obwohl es dem Reichstag in der Bülowschen Zeit gelang auch dem Herrscher bei Behandlung der Daily-Telegraph-Frage eine Grenze seiner Betätigung zu ziehen; aber auch dies war eben eine negative Machtauswirkung, keine positive Indiehandnahme, kein eigenes Bestimmen der Richtung.

Mit dieser Machtbeschränkung des Parlaments, die bis zur Revolution gedauert hat, hängt es zusammen, dass sein geistiger und politischer Gehalt in den Jahrzehnten zwischen 1878 und 1918 fiel. Wirklich tätige und auf Tat gestellte Menschen, gerade auch solche, die zur politischen Tat drängten, konnte die nur im Reden und Beschliessen bestehende Betätigung nicht locken. Da die Regierung aus Furcht die parlamentarische Entwicklung zu begünstigen, es geradezu ängstlich vermied, die politischen Talente, die sich zeigten, und die politische Sachkunde, die sich in der Volksvertretung durchbildete, für den Staat praktisch nutzbar zu machen, war diese Betätigung auch keine Karriere und fehlte dieser Stimulus für politisch Veranlagte. Ein Teil des geistigen Niedergangs des öffentlich-politischen Lebens ist hierauf zurückzuführen, wie hier auch einer der Gründe liegt, aus denen es dem deutschen Volke an politischen Führern fehlte und fehlt. Ebenso hat es diese Entwicklung zu einem Teile verschuldet, dass die staatsbürgerliche Bildung weiter Kreise des Volkes im Verhältnis zu der anderer Völker beträchtlich zurückblieb; auch die intensivste Forderung durch eine obrigkeitsstaatliche Regierung ersetzt nicht die starke Anspannung, die in parlamentarischen Staaten die Verfechtung eigener Interessen gibt, die nicht verwechselt werden darf mit dem Durchsetzen egoistischer materieller Zwecke, mit der Materialisierung der

inneren Politik, von der wir vor dem Kriege gerade genug gehabt haben. Diese Wirkung wurde verstärkt dadurch dass die Regierung, wiederum aus Furcht vor der unentrinnbaren Entwicklung, es lange Zeit richtig fand, bestimmte Kreise von der Politik möglichst lange oder möglichst überhaupt fern zu halten, wie etwa die akademische Jugend.

So ging Deutschland in den Krieg, der die gewaltigste Anspannung aller Kräfte des gesamten Volkes verlangte, mit einem mangelhaft organisierten System des Teiles der Politik, der von unten, vom Volke her getragen wird; es war hier nicht nur ein Abstand in der Entwicklung gegenüber der Mehrzahl der Gegner, sondern vor allem und eben auch infolge dieser gehemmten, man kann fast sagen, künstlich hintangehaltenen Entwicklung, eine Diskrepanz. Volk und Regierung standen sich, entsprechend der Grundauffassung des Konstitutionalismus, immer noch als getrennte Faktoren gegenüber, von denen zumindest der eine peinlich bedacht war, sich keinerlei Rechte entwinden zu lassen. Die Regierung, die den Bürger als Objekt und nicht oder nur unwillig als mitbestimmendes Subjekt des Staates betrachtete, war damit von vornherein in der Lage, dass sie im Krieg um Kopf und Kragen spielte; verlor sie, so wurde ihr, da sie die ganze Verantwortung hatte, selbstverständlich die ganze Schuld von der öffentlichen Meinung gegeben; das war als sicher zu erwarten, einerlei ob dies Urteil gerecht und gerechtfertigt war oder nicht; denn die geschichtlich-politische Entwicklung vollzieht sich nicht nach ethischen, sondern nach durchaus anderen Gesetzen. War dies die eine grosse Gefahr, so bestand die andere darin, dass im Verlaufe des Krieges, der durch die Zahl der an ihm aktiv beteiligten Staatsbürger von vornherein ein Volkskrieg war und es durch die Ausdehnung der Wehrpflicht immer mehr wurde, eben diese Bevölkerungsschichten, die ihr letztes und ihr höchstes Gut, ihr Leben, für den Staat einzusetzen gezwungen waren, daraus die Folgerung ziehen würden, die sie sie denn auch tatsächlich zogen, dass dieser Staat ihr Staat sei, ihrer als der Gesamtheit, der Masse des Volkes, nicht einzelner Teile, Klassen, Gruppen. Noch jeder moderne Krieg hat diese demokratische Welle gebracht; man brauchte nur an die Freiheitskriege zu denken, um die Zwangsläufigkeit dieser Entwicklung zu sehen. Sie wurde durch zwei Momente verstärkt und beschleunigt. Einmal dadurch, dass der Grundsatz des Obrigkeitsstaates während des Krieges noch viel mehr betont, praktisch viel mehr bis in alle Einzelheiten und auch den persönlichsten Interessen jedes Einzelnen gegenüber durchgesetzt wurde; gewiss aus Not; aber die seelische Wirkung blieb die gleiche. Auch die nach deutscher militärischer Tradition übliche Behandlung des einzelnen Soldaten als Objekt gehört hierhin. Das zweite war, dass diese demokratische Welle einen vortrefflichen Gegenstand des Anpralles darin fand, dass der grösste und führende deutsche Bundesstaat durch sein Wahlrecht noch stark klassenmässig aufgebaut war. Eben weil Preussen seiner tatsächlichen Macht nach wie durch die Personalunion der leitenden preussischen und Reichsstellen auf die Reichspolitik stark einwirkte und auch diese Wirkungen den klassenmässigen Urgrund ihrer Kraft gar oft deutlich erkennen liessen, wurde die Frage des preussischen Wahlrechtes zu einer deutschen und durch den Krieg zur brennendsten Frage der inneren Politik. Der Kanzler Bethmann-Hollweg erkannte dies, wie er überhaupt politische und besonders innerpolitische Problem oft seltsam klar erfasst hat; ihm fehlte nur hier wie so oft die Kraft des Handelns. So wurde die Frage nicht gelöst, während die Regierung noch unerschüttert stand. Als sich zeigte, dass der Krieg verloren war, dass also die verantwortliche Regierung den Staat ins Unglück geführt hatte — denn unter ihrer Führung ist das Unglück geschehen und auch wer etwa der Heimat oder den Sozialisten die Schuld am Anlass des Zusammenbruches zuschreibt, muss doch den Schritt weiter gehen zu fragen, warum die alte Regierung dieses Anlasses nicht Herr zu werden verstand, — da brachen natürlich alle bisher künstlich aufgerichteten Dämme; auch die Versuche die Entwicklung, die eben kommen musste, im letzten Augenblick durch Konzessionen in ruhige Bahnen zu leiten, schlugen fehl; es kam zu einer überaus sprunghaften Bewegung, zur Revolution.

Man kann wohl, wenn man die Dinge, wie sie geworden sind, ein wenig konstruktiv anschaut, sagen, dass dabei ein Zwischenglied, die parlamentarische Monarchie etwa englischen Gepräges, übersprungen sei; man würde den Grund dann in den Hemmungen der vorherigen Periode zu suchen haben. Gewiss ist, dass Revolutionen sich nicht ohne Grund vollziehen, sie sind die gewaltsame Lösung einer allzugrossen politischen Spannung.

Die Entwicklung des Parlamentarismus ist während der Revolution nicht ganz ungefährdet gewesen, da eine radikale Partei in ihm eine veraltete Form der Staatsorganisation sieht. Sie ist trotzdem durchgeführt worden und hat im Werke der in Weimar beschlossenen Verfassung Bekrönung und Grundlage gefunden; wobei man trotz aller Anerkennung, die diesem Werke von der verfassungsgeschichtlichen und verfassungspolitischen Betrachtung aus gebührt, sich klar machen muss, dass sie für die Entwicklung selbst nur den Rahmen gibt, den die Praxis wird füllen müssen und der gefüllt wird je nach der Machtverteilung, die zukünftig in unserer inneren Politik herrschen wird.

---

# 26. Abschnitt.

## a) Wesen und Aufgaben der Parlamente.

Von Dr. **Wilhelm von Blume,**
o. Professor der Rechte an der Universität Tübingen.

**Literatur:**

Dahlmann, Die Politik (2. Aufl.) 1847. — Waitz, Grundzüge der Politik, 1862. — Bluntschli, Lehre vom modernen Staat, 3 Bde., 1875—76. — H. v. Treitschke, Historische und politische Aufsätze, Bd. III, S. 429 fg.; 1886. — H. v. Treitschke, Politik (Vorlesungen) 1897—98. — Roscher, Geschichtliche Naturlehre der Monarchie, Aristokratie und Demokratie, 1892. — v. Holtzendorf, Die Prinzipien der Politik, 2. Aufl., 1879. — Rehm, Allgemeine Staatslehre; 1899. — Rich. Schmidt, Allgemeine Staatslehre; 1901, 1903. — Jellinek, Das Recht des modernen Staats, 1 Bd.: Allgemeine Staatslehre; 2. Aufl.; 1905. — A. Menger, Neue Staatslehre, 1903. — Laband, Deutsches Staatsrecht, 5. Aufl., 1911. — Laband, Die geschichtliche Entwicklung der Reichsverfassung; im Jahrbuch des öffentl. Rechts I; 1907. — Hatschek, Englisches Staatsrecht, 1905. — Redlich, Recht und Technik des englischen Parlamentarismus, 1905. — Hasbach, Die Demokratie, 1906. — Jellinek, Regierung und Parlament, 1909. — Stier-Somló, Politik, II. Aufl., 1911. — Schollenberger, Politik, 1911. — K. Delbrück, Regierung und Parlament, 1914. — Max Weber, Regierung und Parlament im neuen Deutschland, 1918. — Piloty, Das parlamentarische System (Archiv für Rechts- und Wirtschaftsphilosophie, Bd. 11, S. 65 fg.) 1918, Redslob, Echter und unechter Parlamentarismus, 1918. — Hasbach, Die parlamentarische Regierung, 1919.

Das Wort „Parlament" bezeichnet in dem Lande, das ihm seine technische Bedeutung gegeben hat, in England, eigentlich die Staatsorganisation: König, Oberhaus und Unterhaus. Im uneigentlichen, aber landläufigen Sinne, werden darunter die beiden „Häuser", will sagen: Ratsversammlungen, verstanden, die im Laufe der Jahrhunderte die königliche Macht beschränkt und die Untertanen des Königs zu Bürgern des vereinigten Königreichs gemacht haben. In diesem Sinne ist es in den allgemeinen Sprachgebrauch übergegangen. Mag die Ratsversammlung ein „Kongress" oder eine „assemblée nationale" sein, mag sie „Nationalrat" oder die „Kammern", „Landtag" oder „Reichstag" heissen, mag sie nach dem Einkammer- oder nach dem Zweikammer-System gebildet sein, auf allgemeinen Wahlen oder auf beschränkten Wahlen beruhen — immer handelt es sich um ein Parlament, *sofern ein Ausschuss der Bürgerschaft beschliessend teilnimmt an den Geschäften der zentralen Staatsleitung.*

Parlamente in diesem Sinne sind denkbar nur in Staaten mit zentralistischer oder, richtiger gesagt, monistischer Struktur. So lange die Staatstätigkeit durch Verträge zwischen dem Fürsten und den Ständen bestimmt wird, mag in der ständischen Vertretung etwas einem Parlament im heutigen Sinne ähnliches bestehen — die Idee des Parlamentes ist darin noch nicht enthalten. Von kaum einer Einrichtung aber gilt so unbestreitbar wie von dieser das Iheringsche Wort, dass

der „Zweck der Schöpfer ganzen Rechts ist". Zwar in seiner Heimat, in England, hat sich das Parlament aus Einrichtungen des dualistischen Feudalstaates, nicht ohne Kämpfe, aber doch in allmählicher Fort- und Umbildung entwickelt, und in den nordamerikanischen Freistaaten hat es sich in den Freiheitskriegen, die das Bürgertum gegen das Mutterland zu führen hatte, wie selbstverständlich herausgebildet. Aber auf dem europäischen Kontinente und, wo immer seitdem Parlamente entstanden sind, sind sie ganz und gar Geschöpfe zweckbewussten Wollens der Nationen, Verwirklichungen der „parlamentarischen Idee". Sie setzte in Frankreich und den ihm nachfolgenden Staaten ein, als das ständische Wesen längst durch die absolute Staatsgewalt überwunden war und setzte sich durch unter heftigen Erschütterungen und Umwälzungen. Verknüpfte sie sich so von vornherein mit der monistischen Staatsauffassung, die jene Zeit beherrschte, so trug sie doch zugleich einen neuen Dualismus in das Staatsleben hinein, indem sie das Parlament der Regierung als Feind gegenüberstellte.

Die Umstände, unter denen ein Staat sich entwickelt hat, wirken aber nicht nur in seinen Einrichtungen nach, sie beherrschen auch die Vorstellungen, mit denen Staatslenker und Staatsbürger diesen Einrichtungen gegenübertreten, noch auf lange Zeit hinaus. Ob eine Staatseinrichtung sich bewährt, das richtet sich in erster Linie nicht danach, wie sie gestaltet ist, sondern danach, in welchem Masse sie Verständnis und Vertrauen bei denen findet, die sie zu gebrauchen haben. Es ist das Schicksal des Parlamentarismus in den kontinentalen Staaten geworden, dass er in ihr Staatsrecht aufgenommen wurde zu einer Zeit, wo man an ein absolut richtiges Recht glaubte und vermeinte, Staaten in der Retorte herstellen zu können. Und so wurde die Geschichte des Parlamentarismus, seit er vom heimatlichen Boden Englands wegverpflanzt war, der Kampf einer „Idee" mit historisch-gegründeten Mächten, ein Kampf, der in Deutschland erst in der November-Revolution von 1918 ausgekämpft worden ist.

Will man den Inhalt dieser Idee feststellen, so wird man sich nicht an die Ausprägung halten dürfen, die sie in dem Staatsrecht des einen oder des anderen Staates erfahren hat. Man darf nicht ohne weiteres behaupten, dass der parlamentarische Gedanke nur in den Staaten mit Parlamentsherrschaft vollständig verwirklicht sei und in solchen, die dem Parlament nicht die herrschende Stellung einräumen, einen unzulänglichen Ausdruck gefunden habe. Denn es fragt sich, ob nicht aus der Staatsverfassung der parlamentarisch regierten und der der monarchisch-konstitutionell regierten Staaten ein einheitlicher Gedanke gefunden werden könne, der als „parlamentarische Idee" bezeichnet werden darf.

Fast überall, wo Parlamente geschaffen wurden, verknüpfte sich mit ihrer Begründung der Gedanke der „Repräsentation". Heissen doch die Abgeordneten der Vereinigten Staaten von Amerika geradezu „representatives", die Belgiens „représentants". Die Bezeichnung „Volksvertretung" scheint das Wesen des Parlaments erschöpfend wiederzugeben, so dass es nur allenfalls noch der Frage bedürfte, welche Stellung dieser Volksvertretung im Staate zukommt und zukommen soll.

Indessen liegt die Sache so einfach nicht.

Wer ist das „Volk", das vom Parlament vertreten wird? Soll es die Menge der Einzelnen sein, die jeweilig einem Staate angehören? So, dass das Volk heute ein anderes wäre als es gestern war und morgen sein wird? Wie wäre aber dann denkbar, dass diese Einzelnen vom Parlament vertreten würden, da doch jedes Parlamentsmitglied alle Einzelnen zu vertreten hätte! Käme mithin als staatsrechtlich vertretbar nur das organisierte Volk, die Volksgemeinschaft in Betracht. Aber damit gewinnt der Begriff der „Volksvertretung" einen anderen Sinn, als ihm die landläufige Sprachweise beilegt. Denn das organisierte Volk ist im Grunde nichts anderes als der Staat selbst. Gegen die Meinung, dass das Parlament für den Staat als dessen „Organ" beschliesse, wäre staatsrechtlich nichts einzuwenden. Nur ist es in dieser Beziehung vom Monarchen nicht wesentlich verschieden. Haben doch gerade die bedeutendsten Persönlichkeiten der absoluten Monarchie, Ludwig XIV. und Friedrich der Grosse, sich durchaus als Repräsentanten ihres Staates, ja als dessen Beamte bezeichnet. Folglich ist es staatsrechtlich unmöglich, einen Gegensatz zwischen „Regierung" und „Volksvertretung" zu konstruieren.

Und doch lebt ein solcher Gegensatz im Volksbewusstsein. Nur handelt es sich dabei nicht um die staatsrechtliche Stellung, sondern um die Bestellung des Parlamentes. Überall geht es, ganz oder wenigstens zum Teil, aus Wahlen hervor. Durch die Wahl bringt der wahlberechtigte Teil des „Volkes", d. h. der jeweils vorhandenen Menge der Staatsbürger, seinen Willen zum Ausdruck. Die Zusammensetzung des Parlaments ist Ausdruck des „Volkswillens", richtiger des Willens der Wählerschaft, so wie er sich in einem bestimmten Augenblick gestaltet hat. In dieser Hinsicht unterscheidet sich das Parlament allerdings scharf von jeder Regierung, die nicht aus Volkswahlen hervorgeht, mag sie nun Monarchie oder was immer sonst sein. (Wo aber, wie in den Vereinigten Staaten und nunmehr auch im deutschen Reiche, der Präsident gleichfalls durch das Volk gewählt wird, da beruht der Unterschied der beiden Arten der „Repräsentanten" lediglich auf ihrer staatsrechtlichen Aufgabe.) „Volksvertretung" soll also soviel heissen wie „vom Volke bestellte Vertretung des Staates". Man hat dies (so Jellinek, Allgemeine Staatslehre) auf die Weise staatsrechtlich verwerten wollen, dass man sagte, das Parlament sei nur sekundäres Organ des Staates, primäres sei das Volk, das sich des Parlamentes als eines Organs bediene. Aber hierbei wird doch wohl verkannt, dass es im staatsrechtlichen Sinne eben nicht das Volk, sondern die Wählerschaft ist, die das Parlament bestellt und, dass nicht die Handlungen des Parlamentes, sondern seine Mitglieder durch die Wahl bestimmt werden.

Macht man mit dem Gedanken, dass das Parlament das Volk vertrete, Ernst, so kommt man notwendig zum „imperativen Mandat", d. h. zu der Forderung, dass der gewählte Parlamentarier seine Handlungen nach den Weisungen richte, die seine Wählerschaft bei der Wahl oder nach der Wahl ihm erteilte. Einen solchen gebundenen Auftrag hatte der landständische Abgeordnete, der einen Verband, eine Gemeinde durch Wahrnehmung ihrer Interessen in der Ständeversammlung zu vertreten hatte. Die Beseitigung des imperativen Mandates bedeutete daher in der englischen Parlamentsgeschichte ein unfehlbares Zeichen dafür, dass sich das Parlament aus einer ständischen Vertretung zu einem Organ des englischen Staates ausgewachsen hatte. In der deutschen Verfassung vom 16. 4. 1871 aber bezeichnete die Gebundenheit der Bundesrats-Bevollmächtigten das föderative, die Entschlussfreiheit der Reichstagsabgeordneten das unitarische Wesen der Staatseinrichtung. Nicht den Willen der Wählerschaft, sondern den Staatswillen bringt das Parlament durch seine Beschlüsse zum Ausdruck. „Les membres de l'assemblée nationale" heisst es in der französischen Verfassung von 1848 (Art. 34) „sont représentants de la France entière". Auch mögen zum Belege die prächtigen Worte dienen, mit denen die Stein'sche Städteordnung in § 110 Abs. 2 den Stadtverordneten ihre Stellung bezeichnet:

> „Das Gesetz und die Wahl sind ihre Vollmacht, ihre Überzeugung und ihre Ansicht vom gemeinen Besten der Stadt ihre Instruktion, ihr Gewissen aber die Behörde, der sie deshalb Rechenschaft abzulegen haben. Sie sind im vollsten Sinne Vertreter der ganzen Bürgerschaft, mithin so wenig Vertreter des einzelnen Bezirkes, der sie gewählt hat, noch einer Korporation, Zunft usw., zu der sie zufällig gehören."

Die beiden Gedanken: „Der Wille der Wählerschaft kommt in der Bestellung der Parlamentsmitglieder zum Ausdruck" und: „Das Parlament bringt den Willen des organisierten Volkes, d. h. des Staates, zum Ausdruck" machen zusammen die „parlamentarische Idee" aus.

„Der eine Bestandteil der Freiheit ist, abwechselnd zu regieren und regiert zu werden, der andere: zu leben nach eigenem Belieben." Das Parlament ist bestimmt, den ersten der beiden Aristotelischen Bestandteile der Freiheit zu verwirklichen. Es ist eine Form der Selbstregierung der Regierten. Wo eine unmittelbare Teilnahme der Staatsbürger an der Ausübung der Staatsgewalt wegen der Grösse des Staatswesens unmöglich ist, da bleibt nur übrig, einen Ausschuss der Bürgerschaft als Organ des Staates zu bestellen und allenfalls für besonders schwerwiegende Entscheidungen die „Urabstimmung" des Volkes vorzubehalten.

Gegen den Gedanken des Parlamentarismus sind mancherlei Bedenken erhoben worden. Sie richten sich zunächst gegen seinen ersten Bestandteil, der, wie wir feststellten, die Wahl zum Parlament als Ausdruck des Willens der Wählerschaft betrachtet. Auch, wenn man den vergeblichen Versuch aufgibt, in der Wahl zum Parlament den „Willen des Volkes" finden zu wollen,

bleibt doch unbestreitbar, dass diese Wahl nur unvollkommen sich eignet, den Willen der Wählerschaft zu bekunden.

Zunächst ist ein Mangel, dass nicht die gesamte Wählerschaft zu Worte kommt, da ja stets von ihr ein Teil sich der Wahl enthält. Dem könnte man entgegnen, dass, wer nicht wählt, nicht zähle. Aber weiter ist zu berücksichtigen, dass immer nur die Mehrheit zur Geltung kommt. Und wendet man gegen dies Bedenken ein, dass doch der Wille einer Vielheit immer nur ein Mehrheitswille sein könne, so bleibt jedenfalls unbestreitbar, dass infolge der Gruppierung, die die Wählerschaft zu Wahlzwecken erfahren muss, bei jedem Wahlsystem eine Minderheit künstlich in eine Mehrheit verwandelt werden kann. Vor allem aber: der Wille dieser Wählerschaft wird ja nicht erzeugt durch Austausch der Gedanken unter denen, die an der Willensbildung teilnehmen, sondern er wird in Wählergruppen erzeugt. Je nach der Vorbereitung der Wahl und nach den äusseren Umständen, unter denen sie sich vollzieht, ist daher die Entschliessung der Wähler an den verschiedenen Orten ganz verschiedenen Einflüssen ausgesetzt. Es fehlt die Willensbildung ganz und gar die Einheitlichkeit, die bei einer Urabstimmung in der Volksversammlung eines kleinen Staates durch die Einheit der Handlung gewährleistet ist. Man kommt mithin, wenn man mit der Wahl des Parlaments eine Willenskundgebung der Wählerschaft sehen will, ohne Fiktionen nicht aus.

Indessen wird man dem parlamentarischen Gedanken nicht gerecht, wenn man die Funktionen des Parlaments nicht berücksichtigt. Das Parlament soll als Ausschuss der Bürgerschaft des Staates an der Bildung des Staatswillens teilnehmen. Das ist der zweite Bestandteil des parlamentarischen Gedankens. Für eine Staatsauffassung, die nicht vom Einzelnen, sondern vom Gemeinwesen ausgeht, wird die Richtigkeit dieses Gedankens nicht durch den Hinweis auf die „natürlichen Rechte", noch auch durch eine Aufzählung der Leistungen des Einzelnen nachgewiesen werden können, sondern lediglich durch eine Prüfung der Vorteile, die dem Gemeinwesen aus der Einrichtung erwachsen.

Drei Aufgaben des Parlaments wird man dabei in den Vordergrund stellen müssen:

Erstens: Das Parlament ist die Stelle, wo die gemeinsamen Interessen aller Staatsbürger zur Geltung, die einander entgegenstehenden zum Ausgleich kommen sollen. Man hat wohl, um die Mängel der Einrichtung des Parlamentes darzutun, die Unmöglichkeit betont, dass das Parlament die Interessen des gesamten Volkes wahrnehme. Aber derartiges wird im Ernste auch vom Parlament gar nicht verlangt. Nur, dass das Parlament dem Gemeinwohle diene, ist die Forderung. Dass es ein Gemeinwohl gibt, ist nicht zu leugnen, da es einen Staat gibt. Nur ergibt es sich nicht dadurch, dass die einander widerstreitenden Einzelinteressen wahrgenommen, sondern dadurch, dass sie ausgeglichen werden, so zwar, dass der Einzelne, was er opfert, vergütet sieht durch die Möglichkeit des Lebens in der Gemeinschaft. Dass dieser Ausgleich nicht ohne Kampf stattfindet, liegt in der Mangelhaftigkeit menschlicher Einsicht begründet. Endet er mit der Unterdrückung der einen Partei, so entspricht dies nicht dem Grundgedanken des Rechts, sondern lediglich dem kurzsichtigen Egoismus. Auch das Parlament ist von Eigennutz und Machtgelüsten nicht frei. Aber, dass die Art seiner Bestellung den Ausgleich hindert, statt ihn zu fördern, wird man nicht behaupten können. Mag der Parlamentarismus Fehlerquellen aufweisen — der Gedanke, einen Ausschuss der Bürgerschaft an der Staatslenkung teilnehmen zu lassen, ist so alt wie die europäische Kultur und wird sich behaupten, so lange diese besteht.

Ja, er muss um so mehr an Kraft gewinnen, je schwieriger die Staatsaufgaben werden und je mehr das technisch-durchgebildete Beamtenheer wächst, dessen es zu ihrer Erledigung bedarf. Der Absolutismus des Beamtentums ist fast eine grössere Gefahr als der Absolutismus des Monarchen. Ihm zu begegnen ist die zweite Hauptaufgabe des Parlaments: es ist die Kontrollinstanz für die Bureaukratie.

Es „vertritt" in dieser Hinsicht das Volk insofern, als es eine Funktion übernommen hat, die in kleineren Staaten das Volk, d. h. die Versammlung der Bürgerschaft, selbst auszuüben in der Lage ist. Das Parlament aber wird seinerseits wieder durch die wahlberechtigte Bürgerschaft kontrolliert, die allerdings ihr Kontrollrecht eben nur in der unvollkommenen Form der Parlamentswahl und der Abberufung des Parlamentes durch Volksabstimmung zur Geltung bringen kann.

Mannigfaltig sind die Formen, in denen der Gedanke der Kontrolle des Beamtentums durch ausgewählte Bürger verwirklicht werden kann. Als eine unvollkommene Form muss heute die Verteilung der Aufgabe des Befehlens zwischen Beamten und Bürger betrachtet werden, wie sie sich in den Geschworenengerichten erhalten hat. Sie wird allmählich verdrängt von einer anderen Form, die Deutschland beispielsweise in den Schöffengerichten und in verschiedenen Verwaltungsbehörden zeigt: durch die Bildung eines aus Beamten und Bürgern zusammengesetzten Kollegiums. Wo aber die Aufgabe des Befehlens Einzelnen anvertraut werden muss, da ist die kontrollierende Beteiligung der Bürgerschaft nur in der Weise möglich, dass eine besondere Kontrollorganisation geschaffen wird: das Parlament.

Die Montesqieu'sche Lehre von der Gewaltenteilung, die eine Verteilung der gesetzgebenden, der ausführenden und der richterlichen Gewalt auf verschiedene Organe forderte, hat bekanntlich dazu geführt, die Tätigkeit des Parlaments auf die Gesetzgebung zu beschränken, so zwar, dass in der französischen Verfassung von 1791 die Assemblée nationale geradezu „Corps législatif" genannt wird und diese Bezeichnung in die meisten der von ihr ausgehenden Verfassungen übergegangen ist. Dem lag unzweifelhaft ein staatsrechtlicher Irrtum zugrunde; denn das englische Parlament war und ist keineswegs auf die Gesetzgebung beschränkt. Aber es handelt sich auch um einen gefährlichen politischen Irrtum, wie insbesondere die politische Entwicklung Amerikas zeigt. Denn, weder ist mit der Übertragung der „Legislative" eine scharfe Abgrenzung der Funktionen des Parlaments gegenüber denen der übrigen Staatsorgane gegeben, noch ist der wichtigsten Aufgabe des Parlaments: der Kontrolle der Regierung dabei irgendwie Rechnung getragen. Die Folge des ersten Mangels war, dass die Verfassungen sich genötigt sahen, ausdrücklich festzustellen, dass Steuern nur im Wege der Gesetzgebung bewilligt werden können und das Budget jährlich durch Gesetz festzustellen ist, womit die Grenze zwar verbessert aber immer noch nicht unbestreitbar gemacht wurde. Auf der anderen Seite hat der Gedanke, dass das Parlament Regierungskontrolle sein solle, zwar in einzelnen Verfassungen dadurch Ausdruck gefunden, dass ihm das Recht der „Enquête" verliehen wurde (Belgische Verfassung Art. 40; Preussische Verfassung, Art. 82); aber ein solches Recht ist ziemlich wertlos, wenn ihm nicht eine Pflicht des Beamtentums zur Rechenschaftslegung gegenübersteht. Diese Erkenntnis hat die Forderung der „Minister-Verantwortlichkeit" gezeitigt. Ein sehr unvollkommener Ausdruck eines richtigen Gedankens! Denn nicht darauf kommt es an, dass das Parlament in der Lage ist, einen Minister wegen Bruches der Verfassung in Anklagezustand zu versetzen, sondern darauf, dass ihm die Möglichkeit gegeben ist, den Gang der Staatsgeschäfte ständig zu beobachten, vorkommende Fehler zu rügen und ihre Beseitigung zu verlangen.

Aber indem das Parlament die Bürgerschaft des Staates an der Staatsleitung teilnehmen lässt, vermag es noch eine dritte Aufgabe zu erfüllen, die über die einer Kontrolleinrichtung hinausgeht: es kann dem Staate Führer liefern. Das Problem der Führer-Auslese ist zweifellos eines der wichtigsten, wenn nicht das wichtigste der Politik. Die Beamtenlaufbahn mit ihren Prüfungen, ihren Dienstaltersstufen und ihren Führungslisten vermag dem Staat tüchtige Diener zu liefern — eine Schule für Staatsmänner ist sie nicht. Denn der Staatsmann bedarf des Mutes der eigenen Verantwortung und der Fähigkeit, seinen Willen gegen ernste Widerstände zur Geltung zu bringen — Eigenschaften, die im Untergebenen-Verhältnis, also im Beamten-Verhältnis, nur unter besonders günstigen Umständen gedeihen. Sie kommen aber zur Entwicklung in der Selbstverwaltung und in parlamentarischer Tätigkeit. Ferner: ein guter Monarch wird seine Fähigkeit, zu regieren, gerade durch die Auswahl seiner Berater bewähren. Aber nicht jeder Monarch besitzt diese Fähigkeit; die Gefahr, dass er starke Persönlichkeiten ablehnt, ist bei einem schwachen Monarchen überaus gross; die parlamentarische Auslese dagegen bringt mit Notwendigkeit gerade die Führer-Naturen an die Spitze.

Die Erkenntnis, dass in dem Parlamentarismus ein Mittel zur Heranbildung von leitenden Staat-männern gegeben sei, führt an und für sich noch nicht zu der Folgerung, dass das Parlament selbst die Auswahl der Minister in die Hand bekommen müsse. Denkbar ist, dass der Regent sich aus den Parteiführern seine Minister aussucht, also eine monarchische Regierung von Parlamentariern bildet, wie auch eine parlamentarische Regierung von Nichtparlamen-

tariern keineswegs widersinnig ist. Aber eine solche „Parlamentarisierung" der Regierung wird doch über kurz oder lang zur parlamentarischen Regierung führen — die Geschichte des deutschen Parlamentarismus beweist es —; denn ein Parteiführer wird in ein Ministerium nicht ohne Genehmigung seiner Partei eintreten; die Partei aber wird ihren Führer nicht entbehren wollen, wenn nicht durch seinen Eintritt in die Regierung diese zu einer Regierung seiner Partei gestempelt wird. Während also der parlamentarische Gedanke in verschiedenen Verfassungsformen verwirklicht werden kann, hängt die Frage, ob das Parlament die eine oder die andere der in Betracht kommenden Aufgaben erfüllen könne, durchaus davon ab, welche Stellung die Verfassung dem Parlament zuweist.

Die Ausgestaltung des parlamentarischen Gedankens ist nicht überall und zu allen Zeiten dieselbe gewesen.

In seiner Heimat Gross-Britannien hat er zum System der parlamentarischen Regierung geführt, das auch kurz, aber ungenau: „parlamentarisches System" genannt wird. In den Vereinigten Staaten von Amerika dagegen wurde der parlamentarische Gedanke mit der Lehre von der Gewaltenteilung in der Weise in Einklang gebracht, dass die Exekutive dem Präsidenten, die Legislative aber dem Parlament zugewiesen wurde und nur die eine Kammer des Parlaments, der Senat, ein Kontrollrecht erhielt. In den deutschen Staaten endlich herrschte bis zur November-Revolution von 1918 das monarchisch-konstitutionelle System, eine Spielart des Systems der parlamentarisch-beschränkten Regierung, das dem Parlament zwar eine Teilnahme an der Gesetzgebung und eine gewisse Kontrolle der Verwaltung, aber keinen Einfluss auf die Bildung der Regierung gewährt.

Das letztgenannte System, das in der französichen charte constitutionelle von 1815 seine erste Ausprägung gefunden hat, weist dem Parlament nur eine Nebenrolle im Spiel der politischen Kräfte zu. Die Regierung ist zwar durch das Parlament in der Ausübung der Staatsgewalt eingeengt, aber nicht von ihm abhängig. Der Einfluss des Parlaments beruht hier lediglich darauf, dass seine Zustimmung zu den Gesetzen erforderlich ist, und dass es der Regierung die Mittel zur Führung der Geschäfte verweigern kann. Sein Einfluss ist also hemmend, nicht fördernd. An die Stelle des Dualismus zwischen der Landesregierung und den Ständen, der das Wesen des ständischen Staates ausmacht, ist ein neuer Dualismus getreten, der zwar nicht die Einheit des Staates, aber die Einheit der Staatsgewalt in Frage stellt. Ist auch bei diesem Gegensatz das Parlament staatsrechtlich der schwächere Teil, so kann es doch die Staatsmaschine lähmen bis zum Stillstand. Wie sie funktioniert, das hängt davon ab, ob die Regierung in fester Hand ist; ist diese schwach, so kann das Parlament keinen Ersatz schaffen, da es durch die Verfassung von der Teilnahme an der Regierung ausgeschlossen wird. Das hindert selbstverständlich nicht, dass das Parlament einen bestimmenden Einfluss auf die Regierung ausübt und zwar umso mehr, je schwächer die Träger der Regierung sind. Aber der Sieg, den das Parlament über die Regierung errungen hat, ruft nicht die Männer an die Regierung, welche die Parlamentsmehrheit zum Siege geführt haben. Und so kommt das Parlament nicht in die Lage, von der Kritik zur schöpferischen Tat übergehen zu müssen; es trägt keine Verantwortung für die Regierung, mag es sich so oder so zu ihr stellen, und bleibt zur Unfruchtbarkeit verurteilt.

Das nordamerikanische System der Gewaltenteilung vermeidet, indem es die Funktionen zwischen Regierung und Parlament verteilt, den Dualismus, den das System der parlamentarisch-beschränkten Regierung erzeugt. Aber es schliesst das Repräsentantenhaus von der Regierung aus und schafft dadurch ein unnatürliches Verhältnis, da jeder Gesetzgeber notwendig danach streben muss, auf die Ausführung des von ihm Befohlenen Einfluss zu gewinnen. Und so suchen denn in der Tat die Ausschüsse des Union-Parlamentes sich diesen Einfluss zu verschaffen, aber, da ein legaler Weg nicht gegeben ist, wohl oder übel auf illegalem Wege und also ohne verfassungsmässige Verantwortlichkeit.

Die beiden bisher besprochenen Formen der Verfassung lehren jedenfalls das eine, dass das Parlament, um seine Aufgabe erfüllen zu können, notwendig die Kontrolle der Regierung neben der Gesetzgebung haben muss, und, dass diese Kontrolle, wenn sie nicht in unfruchtbarer Kritik stecken bleiben und lediglich hemmend wirken soll, in einem Einfluss auf die Zusammensetzung der

Regierung sich auswirken muss. Diesen Forderungen genügt das System der parlamentarischen Regierung, das allerdings in seinem Ursprungslande Gross-Britannien nicht etwa rationalistisch geschaffen wurde, sondern im Ringen politischer Kräfte allmählich entstanden ist.

„Parlamentarische Regierung" bedeutet nicht Regierung des Parlaments in dem Sinne, dass dem Parlament die „Exekutive" zustünde. Gesetzgebende und vollziehende Gewalt sind vielmehr auch in diesem System insoweit getrennt, als ein besonderes Organ, das Ministerium, für die Exekutive bestimmt ist. Aber auf die Zusammensetzung dieses Organes hat das Parlament, richtiger: die Mehrheit dieses Parlaments, bestimmenden Einfluss, und die Regierung bedarf dauernd ihres Vertrauens; hat sie dieses verloren, so muss sie einer anderen Platz machen.

In seiner genaueren Ausbildung zeigt das System der parlamentarischen Regierung wiederum in den verschiedenen Staaten bedeutende Verschiedenheiten. Der englischen Ausprägung dieses Systems eigentümlich ist das Gleichgewicht, das zwischen der Regierung und dem Parlamente insofern besteht, als zwar das Parlament die Regierung stürzen, diese aber das Parlament auflösen und somit dem Angriff begegnen kann. Die letzte Entscheidung, wenn ein Gegensatz zwischen Regierung und Parlamentsmehrheit entstanden ist, hat somit die Wählerschaft, das Volk. Parlament und Regierung sind dadurch gezwungen, ihr Verhalten so einzurichten, dass sie die Mehrheit des Volkes hinter sich haben.

Der französische Parlamentarismus unterscheidet sich staatsrechtlich wie politisch sehr wesentlich vom englischen. Staatsrechtlich zunächst dadurch, dass dem vom Parlament gewählten Präsidenten nicht wie dem englischen Könige die Waffe der Parlamentsauflösung gegeben ist; denn er bedarf zur Auflösung der Zustimmung des Senats. Weiter aber dadurch, dass das Gewohnheitsrecht das parlamentarische Ministerium in Frankreich zwingt, zurückzutreten, sobald es eine Niederlage in der Kammer erlitten hat, während in England das Ministerium erst dann weicht, wenn es gewiss ist, nicht mehr vom Vertrauen der Mehrheit des Unterhauses getragen zu werden, oder, wenn es sieht, dass die Mehrheit des Unterhauses nicht mehr vom Vertrauen der Mehrheit des Volkes getragen wird. Diese Verschiedenheit hängt mit der Eigenart der Parteiverhältnisse in den beiden Staaten zusammen, die das politische Leben in den beiden Staaten entscheidend beeinflussen. Während in England seit Beginn der Parlamentsregierung zwei Parteien einander gegenüberstanden und in der Regierung ablösten, ist es in Frankreich zu einer festen Parteibildung nicht gekommen; die Redeschlachten im Parlament sind somit in England Auseinandersetzungen der Parteien, in Frankreich Kämpfe rivalisierender Persönlichkeiten.

Im deutschen Reiche wie in den deutschen Einzelstaaten ist durch die Revolution ebenso wie in England und Frankreich das Parlament zur Herrschaft gelangt. Die Form, die das parlamentarische System durch die Verfassungen in Deutschland erhalten hat, nähert sich mehr dem englischen als dem französischen Recht, denn das Ministerium kann nur durch ein Misstrauensvotum des Parlaments zum Rücktritt gezwungen werden, auch hat im Reiche der Präsident das Recht der Auflösung des Reichstages, in mehreren Einzelstaaten aber das Ministerium die Möglichkeit, eine Volksabstimmung über die Abberufung des Landtags herbeizuführen. Von dem englischen und dem französischen Parlamentarismus aber unterscheidet sich der deutsche sehr erheblich dadurch, dass das deutsche Ministerium nicht aus Parlamentariern gebildet werden muss, sondern auch Fachleute aufnehmen kann.

Wie immer das parlamentarische System ausgestattet sein mag — in einer Hinsicht gleicht es dem der absoluten Monarchie: hier wie dort beherrscht e i n Staatsorgan den Staat; es herrschen also diejenigen Menschen, die an diesem Staatsorgan Anteil haben, ohne dass ein Gegengewicht gegen diese Herrschaft in der Verfassung angebracht wäre. Da das Parlament die Regierung beherrscht, herrscht es durch die Regierung oder richtiger: es herrscht diejenige Partei, die im Parlament die Mehrheit hat, und in seinem Namen herrschen die Parteiführer, die das Ministerium bilden. Da aber in solcher Weise das Parlament mit der Regierung verwächst, hört es auf, ein Kontrollorgan zu sein; die Gefahren des Dualismus sind beseitigt; die Gefahr des Missbrauchs der einheitlichen Staatsgewalt ist an ihre Stelle getreten. Wie unter dem monarchischen Absolutismus, so ist unter dem parlamentarischen Absolutismus insbesondere die Korruption des Beamtentums durch die Ämter-Patronage-Wirtschaft eine häufige Erscheinung. Wo festgefügte Parteien einander

gegenüberstehen wie in England, da wird diese Gefahr allerdings sehr wesentlich dadurch gemildert, dass die Oppositionspartei als Gegengewicht wirkt und die Kontrolle der Regierung übernimmt. Wo aber, wie in Frankreich, dieses Parteien-System fehlt, wird die Parlamentsherrschaft nur zu leicht zu einer Herrschaft ehrgeiziger Parteihäuptlinge und ihres von Eigennutz geleiteten Anhanges.

So notwendig es ist, in der Vertretung des Volkes ein Gegengewicht gegenüber der Bürokratie und ihrer Selbstherrlichkeit zu schaffen, so wichtig es ferner ist, durch die Heranziehung von Nicht-Beamten zur Regierung die Führer-Auslese zu bessern, so unentbehrlich ist doch für den heutigen Staat das Berufs-Beamtentum. Denn Rechtsprechung und Verwaltung sind zu einer Technik geworden und setzen technische Spezialkenntnisse voraus, die eine sorgfältige Berufsausbildung nötig machen. Auch Gross-Britannien, auch die Vereinigten Staaten von Amerika haben dem Rechnung tragen müssen. Darum ist es wie für jedes politische System, so auch für den Parlamentarismus eine Schicksalsfrage, ob das System der Heranziehung und Erhaltung eines tüchtigen Beamtentums förderlich ist oder nicht. Es ist nicht zu bestreiten, dass die monarchische, durch das Parlament kontrollierte, Regierung besonders geeignet ist, das Beamtentum mit dem richtigen Geiste zu erfüllen. Andererseits beweist die Geschichte, dass die parlamentarische Regierung in der Hervorbringung von Staatsmännern und durch die Einheit des Willens in Zeiten grosser Gefahr der monarchisch-konstitutionellen Regierung überlegen ist.

Der Parlamentarismus befindet sich heute auf der Höhe der Entwicklung.

Unbestreitbar ist, dass die Idee der Beteiligung der Regierten an der Regierung einen Siegeszug über die ganze Erde angetreten hat. Waren es bis gegen das Ende des vorigen Jahrhunderts nur die europäischen und die von Europa aus besiedelten Staaten, die ihn aufgenommen hatten, so sind seitdem halb-asiatische und ganz-asiatische Staaten in grösserer Zahl gefolgt: Japan, Russland, die Türkei, Persien haben Volksvertretungen erhalten und selbst im Reich der Mitte beginnt der konstitutionelle Gedanke Wurzel zu fassen. Darf nun auch nicht geleugnet werden, dass die Einrichtungen, die er gezeitigt hat, vielfach auf sehr unsicherem Boden stehen und schon durch leichte Erschütterungen umgestürzt werden können, ja, dass manche Parlamente nur eine Karikatur des parlamentarischen Gedankens darstellen, so ist doch unverkennbar, dass die parlamentarische Bewegung räumlich in entschiedenem Vorrücken begriffen ist.

Aber die Entwicklung des Parlamentarismus ist mit seiner Ausbreitung noch nicht abgeschlossen. Vielmehr scheinen allenthalb dieselben Kräfte, die ihn hervorriefen, dahin zu drängen, dem Parlament die Alleinherrschaft im Staate zu verschaffen. Aus dem Siegeszug der parlamentarischen Idee wird ein solcher des Systems der parlamentarischen Regierung.

Unzweifelhaft hängt dies mit dem Vordringen des demokratischen Staatsgedankens zusammen. Zwar Parlamentarismus und Demokratie sind keineswegs ein und dasselbe. England wurde ein Jahrhundertlang in der Form des parlamentarischen Systems aristokratisch regiert, und in den „unmittelbaren" Demokratien fehlt das Parlament. Aber das Parlament ist insofern ein Mittel zur Selbstregierung des Volkes als, wie oben gesagt wurde, durch die Wahl zum Parlament die Wählerschaft ihren Willen zum Ausdruck bringt. Insofern bedeutet dann allerdings die Einfügung des Parlaments in das monarchische System eine Anerkennung der Volksrechte und jede Mehrung der Macht des Parlamentes auch deren Mehrung.

Ebenso unzweifelhaft wie das Vordringen des demokratischen Gedankens zunächst zu einer Ausbildung des Parlamentarismus führt, muss es im weiteren Verfolg seine Schwächung, wenn nicht seinen Untergang mit sich bringen. Schon zeigen sich die ersten Zeichen dafür, dass der parlamentarische Gedanke im Begriff ist, seinen Höhepunkt zu überschreiten.

Unzufriedenheit mit den Parlamenten, Misstrauen in ihre Tätigkeit ist eine Erscheinung, die gerade in den Staaten der vollausgebildeten Parlamentsherrschaft deutlich erkennbar wird. Es ist nicht nur die in manchen Staaten herrschende parlamentarische Korruption, die diese Stimmung erzeugt, sondern es ist doch wohl in erster Linie die Erkenntnis, dass die Leistungsfähigkeit des Parlamentarismus überhaupt ihre Grenzen hat.

Eine wesentliche Ursache für das Sinken des parlamentarischen Ansehens ist zunächst der Aufschwung des Zeitungswesens. Einst war das Parlament die Stelle, an der „die öffentliche Meinung" sich Geltung verschaffte oder auch — erzeugt wurde. Mehr und mehr hat die Zeitung

diese Aufgabe übernommen. Nicht nur benutzen Publikum, Regierung und Parteien die Zeitung als Sprachrohr, auch die im Parlament gehaltenen Reden wirken nur durch die Zeitung und so, wie sie die Zeitung bringt. Und die Reden, die auf die öffentliche Meinung wirken sollen, können ebenso wirksam oder wirksamer an anderen Orten als im Parlament gehalten werden. So verliert die Tätigkeit der Vollversammlung des Parlamentes in den Augen der Menge mehr und mehr an Wert, sie erscheint als Zeitvergeudung, während die Arbeit in den Kommissionen, obwohl sie an praktischer Bedeutung wächst, für das Ansehen des Parlaments nicht in die Wagschale fällt. Aber es handelt sich nicht nur um dies. Wie die Kapitals-Konzentration eine wirtschaftliche Macht gegenüber der des Staates gebildet hat, so schafft die Zeitungs-Konzentration eine geistige Macht, die mit Regierung und Parlament in Wettbewerb tritt und zu einer Neben-Regierung der Zeitungsbeherrscher führen kann. Einer parlamentarischen Regierung wird diese Konkurrenz leichter gefährlich als einer monarchischen, da sich Parlament und Zeitung schliesslich auf dieselbe Macht stützen müssen: die Macht der öffentlichen Meinung.

Aber in den Staaten der parlamentarischen, das heisst: der Parteiregierung droht dem Parlament noch eine andere Gefahr. Sie geht vom Parteiwesen aus. Regiert die Partei durch ihre Führer, so verschiebt sich der Schwerpunkt der Macht aus dem Parlament heraus in die Partei-Organisation und die entsprechenden Beratungen und Abstimmungen finden nicht mehr im Parlament, sondern in der Partei oder in den Verhandlungen der verbündeten Parteien statt. Das Parlament wird „Fassade", seine Redeschlachten werden „Theater" und werden in ihrer wahren Bedeutung schliesslich auch von der Menge erkannt. Die Einführung der Verhältniswahl steigert die Macht der „Partei-Maschine" noch weiter und führte gleichzeitig zu einer Abstumpfung des Interesses der Wählerschaft an den Persönlichkeiten des Parlaments, damit aber auch am Parlament selber. Das Parlament wird „denaturiert", das Volk parlamentsmüde.

Die grösste Gefahr für den Parlamentarismus ergibt sich endlich aus der „Verstaatlichung" des sozialen Lebens und dem daraus sich ergebenden Wachstum der Staatstätigkeit.

Die Aufgaben des Parlaments und die Leistungsfähigkeit seiner Mitglieder gehen je länger je mehr auseinander. Je mehr Gebiete des bürgerlichen Lebens der Staat in seine Einflusssphäre zieht, je schärfer die Gegensätze der sozialen Gliederung des Volkes hervortreten, je tiefer die Probleme des Volkslebens von der Wissenschaft erfasst werden, um so zahlreicher und um so schwieriger werden die Aufgaben, vor die der Staat und somit das Parlament gestellt wird. Der Einfluss, den das Parlament verfassungsmässig auf ihre Erledigung hat, beschränkt sich zwar auf die Teilnahme an der Gesetzgebung und die Kontrolle der Verwaltung. Aber gerade diese fordert je länger je mehr ein gewisses verwaltungstechnisches, volkswirtschaftliches und juristisches Wissen und Können. Je breiter nun die Volksschichten sind, aus denen das Parlament entnommen wird, desto geringer ist unter den sonstigen gesellschaftlichen Verhältnissen die Zahl derer, die zu gesetzgeberischer Tätigkeit befähigt sind. Es entwickelt sich mit Notwendigkeit ein Berufs-Parlamentariertum, das zwar die Arbeitsfähigkeit des Parlaments, nicht aber sein Ansehen im Volke erhöht. Zwar können Laien in der Gesetzgebung, wie in der Rechtsprechung erfolgreich wirken, wenn sie mit dem Berufs-Beamten zusammenarbeiten. Indessen weist die Konstruktion des Parlamentarismus denselben Fehler auf wie die der Geschworenengerichte: sie isoliert die Tätigkeit der Laien von der der Beamten, die das Gesetz oder den Spruch vorzubereiten haben.

Um so ungünstiger wirkt, dass, wie schon oben berührt wurde, fast überall das Parlament einer staatsrechtlichen Schrulle zuliebe auf die Gesetzgebung beschränkt und von der Verwaltung ausgeschlossen worden ist, somit also die Wirkung der von ihm erlassenen Befehle nicht aus eigener Anschauung kennen lernt, wenigstens nicht von massgeblicher Stelle aus. Hier dürfte ein weiterer Fehler der Gestaltung des parlamentarischen Lebens blossgelegt sein. Wer den wohltätigen Einfluss erkennen will, den die Verbindung von gesetzgebender und verwaltender Tätigkeit auf die Wirksamkeit des Laien-Elements ausübt, der betrachte die Organisation unserer Kommunalverbände, zumal unserer Gemeinden, und ihre Leistungen. Es war unter den vielen glücklichen Gedanken des Freiherrn vom Stein einer der glücklichsten, dass er das Laien-Element nicht nur in der Stadtverordnetenversammlung, sondern auch im Magistrat zur Geltung kommen liess, die Stadtverordnetenversammlung dazu der Kontrolle der gesamten Verwaltung übergab und schliesslich

für besondere Verwaltungszwecke besondere Verwaltungsdeputationen vorsah, in denen Magistrat, Stadtverordnete und Bürger zusammenwirken sollen. Möglich, dass der parlamentarische Gedanke diese Richtung einschlägt, wenn erst die Vorurteile, die hüben und drüben von der Entstehungszeit des Parlamentarismus her bestehen, im Laufe der weiteren Entwicklung ausgeschaltet sein werden.

Der Ruf nach dem „Wirtschaftsparlament", der in neuerer Zeit an Stärke zunimmt, der Vorschlag, der Wirtschaft Selbstverwaltungskörper zu schaffen, die in möglichster Selbständigkeit gegenüber dem Staate durch die Beteiligten genossenschaftlich verwaltet werden, ja in gewissem Sinne auch der „Rätegedanke" — alle diese Strömungen gehen auf die Erkenntnis zurück, dass das Parlament den Aufgaben des Wirtschaftslebens nicht gewachsen sei. Verwaltung durch Sachverständigen-Ausschüsse an Stelle der Verwaltung durch die parlamentarische Regierung: das ist die Forderung, die für das Wirtschaftsleben erhoben wird, und die mit dem politischen Gedanken des Freiherrn vom Stein sich berührt. Wird dieser Forderung Rechnung getragen, so bedeute das zweifellos eine Einschränkung des Wirkungsbereiches des Parlaments, vielleicht aber zugleich eine Gesundung der parlamentarischen Arbeit.

Was für die Wirtschaft gilt, muss ebenso, ja in erhöhtem Masse, für die Kultur, insbesondere für das Erziehungswesen gelten. Denn hier können Fehlgriffe, die durch das mangelnde Sachverständnis der Parlamentarier verursacht werden, unwiederbringlichen Schaden im Gefolge haben. Auch auf diesem Gebiet macht sich daher der Wunsch nach Selbstverwaltung immer dringender geltend.

In der Tat ist die Ausgestaltung der Selbstverwaltung in allen ihren Erscheinungsformen vielleicht das wichtigste Mittel, um krankhaften Wucherungen des Parlamentarismus zu begegnen. Denn, wo die Selbstverwaltung der Gebietskörperschaften und sonstigen öffentlichen Verbände beginnt, da findet wie die Macht der Regierung so auch die des Parlaments eine Schranke, aber eine Schranke, die doch aus ähnlichen politischen Gedanken hervorgewachsen ist wie das Parlament. Wenn der englische Parlamentarismus so weit gesunder erscheint als der französische, so dürfte dies nicht zuletzt auf die Beibehaltung des local government neben dem self-government des Parlaments zurückzuführen sein.

Das Misstrauen gegen das Parlament hat in neuerer Zeit eine Rückkehr zur unmittelbaren Demokratie verursacht, die durch die Einrichtungen der Urabstimmung des Volkes über Gesetze („Referendum" und „Iniative") und der Zurückberufung des Parlaments durch eine vom Volk begehrte Abstimmung sich auch in grösseren Staaten verwirklichen lässt. Dem Vorgang der Schweiz, der Einzelstaaten der amerikanischen Union und Australiens sind neuerdings das Deutsche Reich und seine Gliedstaaten in dieser Richtung gefolgt, während die parlamentarisch regierten Staaten der älteren Gruppe der Wählerschaft eine Einwirkung auf Parlament und Regierung nur bei Neuwahlen geben und in den vorerwähnten Staaten das Parlament dauernd unter die Kontrolle des Volkes gestellt und der demokratische Staatsgedanke damit zweifellos immer zum Ausdruck gebracht wird. Der Parlamentarismus ist damit nicht aufgegeben, aber seine Macht wesentlich eingeschränkt. Ob diese Form der unmittelbaren Beteiligung des Volkes an der Bildung des Volkswillens in Grossstaaten sich bewähren wird, steht zur Zeit noch dahin.

# b) Die Bedeutung der Parteien.

Von Dr. **Wilhelm von Blume,**
o. Professor der Rechte an der Universität Tübingen.

**Literatur:**

Rohmer, Die vier Parteien, 1898. — Bluntschli, Charakter und Geist der politischen Parteien, 1869. — H. v. Treitschke, Historische und politische Aufsätze, Bd. III, 1886. — Feldmann, Wesen und Werden der politischen Parteien. — A. Merkel, Fragmente zur Sozialwissenschaft 1898. — Schollenberger, Politik, 1907. — Hasbach, Die Demokratie 1907. — Fr. Naumann, Die politischen Parteien, 1910. — Wahl, Beiträge zur deutschen Parteigeschichte im 19. Jahrhundert (Historische Zeitschrift Bd. 104), 1910. — Michels, Zur Soziologie des Parteiwesens und der modernen Demokratie, 1911. — Zischka, Entstehung und Wesen der politischen Parteien, 1911. — Stillisch, Die politischen Parteien in Deutschland. Bd. I u. II, 1910/11. — Rehm, Deutschlands politische Parteien, 1912. — Burckhardt, Über die Berechtigung der politischen Parteien (Politisches Jahrbuch der schweiz. Eidgenossenschaft) 1914. — Wiese, Liberalismus und Demokratismus in ihrem Zusammenhange und ihren Gegensätzen (Zeitschrift f. Politik, 1916). — Max Weber, Parlament und Regierung, 1918. — Lederer, Das ökonomische Element und die politische Idee im modernen Parteiwesen (Zeitschrift f. Politik V), 1913. — Über die Geschichte der einzelnen Parteien sind zu vergleichen die Beihefte zur Zeitschrift f. Politik.

Die Partei ist eine Gesinnungs- und Kampf-Genossenschaft, die sich innerhalb einer grösseren Gemeinschaft absondert, um ihren Willen in diesem Verbande zur Geltung zu bringen.

Jede Vereinigung, in der Interessen und Meinungen durch Mehrheitsbeschlüsse zur Geltung gebracht oder zum Schweigen verurteilt werden, wird nach kurzer Zeit des Bestehens sich in ständige Gruppen ordnen, die einander gegenübertretenden Parteien. Sie können lose oder festgefügt sein — immer bilden sie Sonderbünde mit Eigenleben, Körper im Körper des Staates, Kommunalverbandes, Parlamentes, oder wo immer sie leben mögen. Was sie unentbehrlich macht für das öffentliche Leben, ist, dass in ihnen die Meinungen geklärt, die Interessen ausgeglichen werden, ehe diese in dem grösseren Verbande aufeinanderstossen, dass sie die Streiterscharen ordnen zu einem Kampfe um die Hauptfragen unter Beiseitestellung der trennenden Nebenpunkte. So machen sie aus einem Getümmel ein Gefecht und ermöglichen, dass ein ehrenhafter Kampf zu einem ehrenvollen Frieden führe. Aber gross ist auch die Gefahr der Parteiung. Denn nur zu leicht beginnen Parteien sich als Selbstzweck zu betrachten, während sie doch nur Mittel zum Zweck des Ausgleiches der Meinungen und Interessen in dem Verbande sind, der sie umschliesst. Solche Parteien kämpfen nicht mehr um des Friedens, sondern um des Kampfes willen, sie suchen nicht mehr den Vorteil des Gemeinwesens, sondern nur den ihrer Mitglieder, sei es auch auf Kosten des Gemeinwesens. Und so zerstören sie den Körper, in dem sie wohnten, und damit sich selbst.

Alles Parteiwesen ist auf Kampf abgestellt. Aber falsch wäre es, darin seinen Fehler zu sehen. Solange nicht die Vernunft die Menschen und Völker zum Richtigen leitet, wird der Kampf nicht entbehrt werden können als Mittel zur Selbstbehauptung. Und in jedem Falle ist der öffentliche Parteikampf — mögen dabei auch Hiebe fallen und Güter zerstört werden — dem „versteckten Ränkespiel vorzuziehen, das die Machthaber unfreier Staaten umschlingt" (Treitschke). Nur muss von ihm verlangt werden, dass er „fair" sei, dass er sich in den Formen des Anstandes und der Achtung vor dem Gegner vollzieht und, dass er nicht ein Beutezug sei, sondern ein Kampf um die Durchsetzung des eigenen Willens.

Um Einflussnahme innerhalb einer Gemeinschaft handelt es sich bei aller Parteibildung. Und Gemeinschaften jeder Art zeigen dieselbe Erscheinung der Gliederung nach Parteien. Ob Verein oder Gemeinde, Staat oder Kirche — überall entwickeln sich diese Gebilde. Voraussetzung ist nur, dass der Wille der Mehrheit in dieser Organisation entscheidet, dass sie nicht autokratisch regiert wird. Denn, wo ein Wille entscheidet, da mag wohl das vorerwähnte Intrigenspiel sich in der Umgebung des Autokraten entwickeln — zur Parteibildung kommt es nicht.

So gibt es denn in der absoluten Monarchie auch keine politischen Parteien. Diese können nur da sich bilden, wo der demokratische Gedanke in der Staatsorganisation irgend-

wie Ausdruck gefunden hat. Für die neuere Zeit fällt die Geschichte der Parteien zusammen mit der Geschichte des Parlamentarismus.

Für das Parlament ist die Parteibildung schlechthin unentbehrlich. Denn nur die Zerlegung in Parteien ermöglicht es dem Politiker des Parlaments, die Wirkung seines Vorgehens vorauszuberechnen. Will er Erfolg haben, so braucht er „Stimmen" für die Abstimmung; diese Stimmen liefert ihm die Partei, auf die er zählen kann. Die Partei übernimmt aber auch die Aufgabe der Vorbereitung des parlamentarischen Kampfes, der parlamentarischen Arbeit. Sie klärt die Meinungen, gleicht die Interessen aus, die sonst im Parlament zusammenstossen. Sie erzieht endlich ihre Mitglieder für das politische Leben und die politische Arbeit. Sie schult sie für die Arbeit im Dienste der Partei, damit aber auch im Dienste des Parlamentes und des Staates.

Eine neue Aufgabe und eine neue Stellung erhält die Partei, wenn das Parlament die Herrschaft im Staate antritt, in der Staatsform der parlamentarischen Regierung. Parlamentsregierung ist in Wahrheit Regierung der im Parlament herrschenden d. h. über die Mehrheit gebietenden Partei. Ein Parlament, das die Regierung stellt, indem es das Staatsoberhaupt nötigt, sie nach dem Willen der Mehrheit zu bilden, zerfällt notwendig in Regierungs- und Oppositionsparteien. Die Führer der Regierungspartei oder — wenn es sich um eine Koalition handelt — die Führer der verbündeten Regierungsparteien sind die vorausbestimmten Mitglieder der Regierung. So bekommt in den parlamentarisch regierten Ländern die Partei die wichtigste Aufgabe gestellt, die in monarchisch regierten Staaten dem Monarchen und seinem Beamtentum zufällt: für die Ausbildung und Auslese der künftigen Lenker des Staates zu sorgen.

Lässt die Verfassung eines Staates das Staatsoberhaupt unmittelbar aus Volkswahlen hervorgehen, so erhöht sich abermals die Bedeutung der Parteien. Wenn auch die Regierung eines solchen Staates nicht parlamentarisch zu sein braucht, so wird doch der aus der Partei hervorgegangene Präsident selbstverständlich sein Ministerium aus seinen Parteifreunden bilden. Ja, darüber hinaus wird möglicherweise der gesamte Beamtenapparat des Staates erneuert, sobald eine neue Partei die Herrschaft im Staat angetreten hat.

Wird der Staat von Parteihäuptern regiert, so bedeutet das selbstverständlich eine gewaltige Steigerung der Macht der Parteien und damit der Verantwortung, die sie für ihr Verhalten zu tragen haben. Die gesteigerte Verantwortung kann den inneren Wert der Parteien heben. Aber die gesteigerte Macht bedeutet auch eine grosse Gefahr für das Parteiwesen und damit für den Staat. Aufgabe der Parteien ist, richtig betrachtet: den Willen ihrer Mitglieder innerhalb des Staates zur Geltung zu bringen, und zwar innerhalb des Gesamtwillens, der auf das Gemeinwohl zielt. Die Partei soll also sein ein Mittel zum Zweck, nicht Selbstzweck. Und zwar ein Mittel für Staatszwecke, nicht für eigennützige Zwecke der Mitglieder oder Führer. Indessen nur zu häufig entfernen sich die Parteien sehr weit von diesem Idealzustande. Die „Ämter-Patronage" insbesondere, die Stellenjägerei, frisst wie ein Krebsschaden am Mark der Parteien und des Staates. Die Parteigeschichte der Vereinigten Staaten von Amerika und Frankreichs bietet dafür die Belege.

Ist die Partei ein politisches Mittel zur Teilnahme an der Bildung des Gesamtwillens eines Volkes, so ergibt sich von selbst, dass Anspruch auf Anerkennung von Seiten des Staates nur diejenige Partei hat, die diese Aufgabe erfüllen will. Zwar staatsfeindlich ist eine Partei nicht schon deshalb, weil sie die gegenwärtige Staatsverfassung bekämpft — denn mehr oder minder wünscht jede Partei den Staat in ihrem Sinne umzuformen; staatsfeindlich ist vielmehr eine Partei dann, wenn sie — offen oder versteckt — ohne Rücksicht auf das Gemeinwohl das Interesse einer Gruppe oder Klasse zu verwirklichen strebt. Denn sie setzt sich in Widerspruch zu den Grundgedanken des Staates.

Zwar wird, wie schon oben gesagt wurde, auch in einer Gemeinschaft das Leben sich nicht ohne Kämpfe abspielen, ja oft der Kampf erst das rechte Leben hervorrufen. Aber in einer Rechtsgemeinschaft, in einem Staate kann der Kampf niemals die Unterwerfung des Gegners unter das eigene Interesse, sondern nur die Beugung seines Willens zum Zwecke des Ausgleiches der beiderseitigen Interessen haben. Ein Kampf, der die Vernichtung des Gegners zum Ziel hat, ist Krieg, auch wenn er nicht mit blanker Waffe, sondern mit wirtschaftlichen Mitteln ausgefochten wird. Der Krieg aber zwischen Gruppen der Bürgerschaft eines Staates ist Bürgerkrieg.

Der Hass ist stets ein übler Berater, auch in der Politik. Gegensätze der Ideen können keinen Parteihass erzeugen; wo dieser sich zeigt, stecken persönliche Feindschaften der Führer oder völkische, gesellschaftliche, wirtschaftliche Reibungen dahinter. Die persönlichen und sozialen Gegensätze, aus denen die alten englischen Parteien entstanden, waren in England überwunden; daher dort die guten Sitten des politischen Kampfes, die erst in neuester Zeit zu schwinden beginnen. In Deutschland beginnen erst jetzt die alten Wunden des Parteikampfes zu vernarben und schon hat der Klassenkampf, schon haben die wirtschaftlichen Interessengegensätze neues Gift hineingeträufelt.

Nur dann werden die historischen und die staatsidealistischen Parteien sich behaupten können, wenn es ihnen gelingt, in sich die Gegensätze der völkischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Interessen zu vereinigen und auszugleichen. Dies kann ihnen aber nicht glücken, wenn sie sich bald dem einen, bald dem anderen Interesse unterwerfen, sondern nur dann, wenn sie sich zum Schiedsrichter über die streitenden Interessen machen. Sind sie dazu nicht imstande, so haben sie ihre Rolle ausgespielt, mit ihnen aber auch das Parlament, in dessen Leben sie Ordnung brachten. Versagen die Parteien und versagt das Parlament, so werden andere Kräfte den Staat zu retten suchen, wie einst der grosse Kurfürst den Eigennutz der Stände und wie vor zwei Jahrtausenden der grosse Cäsar den Eigennutz der Klassen bändigte.

Wie entstehen Parteien? Wodurch unterscheiden sie sich?

Die einfachste Art der Parteibildung ist der Anschluss an führende Persönlichkeiten ohne Rücksicht auf bestimmte Ziele. Solche Gefolgschaften werden häufig der Anfang der Parteibildung sein in Staaten und Parlamenten, denen noch die leitenden Gedanken und ausgeprägten Gruppen-Interessen fehlen — die Namen der Parteien im Parlament der Paulskirche legen dafür Zeugnis ab. Aber auch ein entwickeltes Staats- und Parlamentsleben wird nicht selten Parteien zeigen, deren Programm einfach ein Name ist, oder die, trotz eines sachlichen Programms, im Grunde genommen reine Führer-Parteien sind. Dass sie es sind, enthüllt sich allerdings nicht selten erst dann, wenn sie den Führer verlieren und alsobald zusammenbrechen.

Auch andere Parteien können selbstverständlich der Führung nicht entbehren; aber, was ihnen den Halt gibt, ist entweder die Gemeinschaft der Interessen oder die Gemeinschaft der Überzeugungen oder beides. Nur wäre es unrichtig zu meinen, dass, was die Partei einst zusammenführte, auch dauernd den Zusammenhalt begründen müsste. Die beiden alten Parteien Englands unterscheiden sich nicht eigentlich durch ihr Programm, sondern durch ihren Ursprung aus den beiden grossen Adelsparteien der Tories und Whigs, die ihrerseits auf kirchliche Gegensätze zurückführen. Mögen nun auch in der einen heute konservative, in der andern liberale Elemente überwiegen, mag dort der Gedanke der Weltmacht, hier der des Weltfriedens stärker betont werden — in der Hauptsache handelt es sich jetzt doch wohl um Parteien, die da sind, weil sie da waren, um historische Parteien. Noch ausgeprägter zeigt sich dieser Charakter bei den Parteien der nordamerikanischen Union; sie werden heute nur durch den Trieb nach Macht zusammengehalten und müssen sich jeweils für die Wahlen erst ein Programm in einer „platform" schaffen, die heute so und morgen so lauten kann.

Deutscher Gründlichkeit und Gewissenhaftigkeit entspricht es, dass jede Partei sich ein Programm schafft und in diesem zu allen wesentlichen Fragen des Staatslebens Stellung nimmt. Deutschland ist das Land der Programm-Parteien. Fordert der Engländer Treue gegen die Partei, so dass er kaum begreift, wie jemand seine Partei wechseln kann nur, weil er seine Ansichten gewechselt hat, so fordert der Deutsche Prinzipientreue von der Partei und verlässt sie, sobald er meint, dass sie ihren Prinzipien untreu geworden sei, oder, wenn seine Überzeugungen sich auch nur ein geringes von ihrem Programm entfernen. Die Folge ist in Deutschland eine Zerrissenheit des Parteiwesens, wie sie in England nur durch eine Zertrümmerung der historischen Parteien bewirkt werden könnte, die einer Revolution gleichkommen würde. Die Eigenart des deutschen Parteiwesens ist nicht selten mit der Kleinstaaterei verglichen worden. Und wahr ist, dass die Wichtigkeit des Parteiprogramms in Deutschland eine ihrer Ursachen in der Unfertigkeit der politischen Zustände hat, die jede Partei zwingt, den Staat gewissermassen von vorn anzufangen. Aber es handelt sich bei der Parteizersplitterung doch um mehr als eine blosse Absonderungslust

oder, wenn man so will, Eigenbrödelei. Es handelt sich auch um eine Wirkung des deutschen Idealismus, der von Gedanken ausgehend die Wirklichkeit zu gestalten sucht. Mag immerhin die Schwäche des deutschen Organisationstalentes sich auch darin offenbaren — es soll doch nicht vergessen werden, dass das deutsche Parteiwesen auf den Kräften beruht, die den preussischen Staat und damit Deutschland neu schufen, als der absolute Staat Bankerott gemacht hatte. Und schliesslich sollte auch darüber kein Zweifel sein, dass in der politischen Idee eine einigende Kraft liegt, die gesellschaftliche und wirtschaftliche Gegensätze überwindet und, wenn die Meinungen genügend geklärt sind, zu einer Bildung grosser Parteien da führen kann, wo die Interessen eine Absonderung zu bedingen scheinen.

Den Programm-Parteien gegenüber erscheinen alle anderen als Opportunitäts-Parteien. Erstere sind insofern idealistisch als ihnen eine bestimmte Gestaltung der Politik als Ideal vorschwebt. Aber dies Ideal selbst kann materiell oder immaterieller Art sein (Gemeinwirtschaft — Freiheit). Auch können sie geneigt sein, ihr Ideal so stark zu betonen, dass sie doktrinär werden — dazu neigen Parteien, die sich lange in der Opposition befinden — oder sie sind bereit, sich auf das Erreichbare zu beschränken, „praktische" Politik zu treiben, womit sie sich den opportunistischen Parteien nähern. Kommt eine Partei, die bisher in der Opposition war, zur Herrschaft, so sieht sie sich gewöhnlich genötigt, Wasser in ihren Wein zu tun und ihr Ziel mit der Möglichkeit in Einklang zu bringen. Zugleich wird sie auch in der Wahl der Mittel zur Erreichung ihrer Ziele vorsichtiger werden; sie wird den Radikalismus abschwören, wenn ihre Macht genügend gefestigt ist. Nur Fanatiker der Idee sind ausserstande, durch Erfahrung zu lernen — von Fanatikern geführte Parteien werden rücksichtslos ihr Ziel verfolgen, bis sie sich selbst zu Grunde gerichtet haben — vielleicht aber damit auch ihr Volk.

Eine Einteilung der Parteien nach ihren Zielen hat man auf verschiedenen Wegen zu erlangen versucht.

Einiges Aufsehen hat seinerzeit die Theorie des Schweizers Rohmer erregt, der kein Geringerer als Bluntschli zustimmte. Sie glaubte in den politischen Parteien die Gegensätze des Entwicklungsganges des einzelnen Menschen erkennen zu können: die Radikalen entsprächen dem Kindes-, die Liberalen dem Jünglingsalter, die Konservativen seien dem Manne, die Reaktionären dem Greise zu vergleichen. — Eine geistreiche Spielerei, der eine richtige Beobachtung zu Grunde liegen mag, die aber keinen Nutzen bringt.

Nicht wenige Schriftsteller suchen die Verschiedenheit der Parteien auf die Gegensätze: „liberal" und „konservativ" zurückzuführen, wobei sie allerdings die Begriffe verschieden deuten. Die einen — so Wahl — sehen als „liberal" die Parteien an, die vom Seinsollenden ausgehen, als „konservativ" diejenigen, die vom Seienden ausgehen. Die anderen, z. B. A. Merkel, sehen in den Liberalen die Parteien mit individualistischem, in den Konservativen die Parteien mit überindividualistischem (synthetischem) Ideal. In beiden Gedankengängen liegt etwas richtiges, aber sie erschöpfen die Frage nicht.

„Liberal" und „konservativ" bedeutet überhaupt keinen begrifflichen Gegensatz. Der Gegensatz von „liberal" ist „sozialistisch" — ihn hat Merkel im Auge. Der Gegensatz von „konservativ" ist „fortschrittlich" — an ihn knüpft Wahl an.

Man wird allerdings alle Parteigegensätze auf die grundsätzliche Verschiedenheit einer das Seiende und einer das Seinsollende betonenden Auffassung zurückführen können. In jedem Staate wird sich eine Parteirichtung finden, die an das Vergangene anknüpft und dies zu erhalten sucht, eine andere, die auf die Zukunft blickend neues gestalten will, die eine historisch-romantisch, die andere rationalistisch. Hier konservativ — hier fortschrittlich. Ultrakonservative werden rückschrittlich, „reaktionär", Überfortschrittliche werden „radikal". Damit kämen wir dann allerdings auf die Vierteilung Rohmer-Bluntschlis. Aber der Vergleich mit den Lebensaltern kann doch nur insofern ernstgenommen werden, als erfahrungsgemäss die stürmische Jugend vorwärts drängt und mit dem zunehmenden Alter die Besonnenheit zunimmt.

Was aber den Gegensatz: liberal-sozialistisch betrifft, so läuft er neben dem soeben Besprochenen her und kreuzt sich mit ihm. Jede Rechtsgemeinschaft beschränkt die Freiheit des Einzelnen, durch Zwang, der auf den Willen ausgeübt wird. In jeder Rechtsgemeinschaft muss

zu der Frage Stellung genommen werden, ob sie um ihrer selbst willen da ist oder um des Einzelnen willen, ob also bei der Gestaltung der Beziehungen zwischen der Gemeinschaft und dem Einzelnen von dem Recht des Ganzen oder vom Recht des Einzelnen auszugehen ist. Die individualistische oder liberale Auffassung sucht in der Förderung der Einzelpersönlichkeit den Zweck des Staates wie der Kirche, die überindividualistische oder sozialistische Auffassung sieht in dem Einzelnen nur ein Glied des Ganzen und betrachtet den Staat, die Kirche als Selbstzweck. Man hat sich seit dem Auftreten der Sozialdemokratie gewöhnt, den Begriff des Sozialismus rein-wirtschaftlich zu nehmen. Dies ist aber eine einseitige Betrachtungsweise. So gut es einen Liberalismus nicht nur im Staat, sondern auch in der Kirche gibt und der innerstaatliche Liberalimus ebensowohl in der Verfassung wie in der Wirtschaftsform sich geltend macht, so gut ist auch die Gegenpartei des Liberalismus, der Sozialismus, eine Erscheinung ebensowohl des Verfassungs- wie des Wirtschaftslebens, der Kirche ebensowohl wie des Staates.

Drittens und unabhängig von dem zweiten Gegensatz tritt in den Parteien in die Erscheinung der Unterschied zwischen demokratischer und aristokratischer Auffassung von Staat und Kirche. Er betrifft die Teilnahme des Einzelnen am Ganzen: die Verfassung. Gleiches Recht Aller Grundlage des Staates = Demokratie. Vorrecht Einzelner = Aristokratie, die sich zur Autokratie (Monarchie) steigert, wenn einem Einzelnen das Vorrecht der Herrschaft gegeben ist.

Zwischen den in diesen drei Gegensätzen aufgelösten Grundanschauungen der Parteien sind die verschiedensten K o m b i n a t i o n e n möglich. Eine weitverbreitete Meinung setzt die drei Begriffe: „liberal" — „fortschrittlich" — „demokratisch" einander gleich. Das ist ebenso falsch wie die Meinung, dass „konservativ" und „aristokratisch" in notwendigem Zusammenhange stehen oder „sozialistisch" und „demokratisch". Die Betrachtung der deutschen Parteien wird vielmehr zeigen, dass die Kombinationen wechseln können und gewechselt haben. In den Parteiprogrammen erscheinen ausserdem die Gegensätze abgemildert bei den M i t t e l p a r t e i e n — die Gegensätze sind nicht so zu denken, dass eine Vereinigung unmöglich wäre. Das Zentrum hat aristokratische und demokratische Forderungen vereinigt, die Nationalliberalen waren gemäßigt liberal, die Freikonservativen gemässigt konservativ, die alte Sozialdemokratie ist gemässigt sozialistisch. Es steht fast überall neben der extremen eine gemässigte Richtung, beide können in derselben Partei vereinigt sein, aber auch zur Bildung verschiedener Parteien führen.

Bisher war nur von den Grundanschauungen in der i n n e r e n P o l i t i k die Rede.

Seit in den Grosstaaten die ä u s s e r e P o l i t i k aus einer Angelegenheit der Regierung mehr und mehr zu einer Angelegenheit des Volkes und damit der Parteien geworden ist, beginnt auch sie die Grundanschauungen der staatspolitischen Parteien zu bestimmen. Der Gegensatz, der hier auftritt, ist der einer nationalistischen und einer internationalistischen Politik, der unter dem Gesichtspunkt des Krieges betrachtet als Gegensatz einer chauvinistischen und einer pazifistischen Politik erscheint. Mit „imperialistisch" bezeichnet man diejenige besondere Ausprägung der nationalistischen Politik, die auf eine wirtschaftliche Beherrschung anderer Völker abzielt, sie ist also nur eine Steigerung der nationalistischen Ziele. Auch diese aussenpolitischen Anschauungen der Parteien können mit den vorbesprochenen Grundanschauungen unter die innere Politik wieder verschiedene Kombinationen eingehen. Liberale Parteien werden den Grundsatz: „Leben und leben lassen" auch auf die äussere Politik anwenden und daher eine gewisse Mässigung der nationalistischen Neigungen zeigen. Aber, dass die Demokratie den Pazifismus bedinge, ist ebenso eine Einbildung wie die andere Behauptung, dass die Autokratie von Natur kriegerisch sei.

Damit sind die Hauptgegensätze in den Grundanschauungen gekennzeichnet. Eine gewisse Rolle spielen sie in allen Ländern. Gering immerhin ist ihre Bedeutung in den Ländern, wo die Parteien lediglich Gefolgschaften oder historisch gegründete Organisationen sind. Um so grösser ist ihre Bedeutung in den Ländern, wo die politische Grundanschauung, das Programm, die Tätigkeit der Parteien bestimmt wie in Deutschland.

Indessen ist mit einer Stellungnahme zu den erwähnten Hauptfragen die Parteipolitik das Programm der Parteien und damit ihre Charakteristik nicht erschöpft. Verfassungsfragen, die Stellungnahme zur Kirche, zur Familie, zur Schule, die sozialen Fragen, die wirtschaftlichen Probleme spielen eine Rolle, soweit sie grundsätzliche Bedeutung haben. Jede einzelne dieser

Fragen kann eine solche Wichtigkeit bekommen, dass an ihr die Partei zerbrochen wird, dass die Einigkeit in ihr zu Bündnissen und darüber hinaus gar zur Vereinigung von Parteien führen kann.

In neuerer Zeit beginnen auf die Parteien die wirtschaftlichen Fragen und die zur Vertretung wirtschaftlicher Interessen geschaffenen Verbände einen Einfluss zu üben, der zur völligen Umgestaltung des Parteiwesens und des damit eng verknüpften Parlamentarismus führen kann.

Zwar die Meinung, dass alle Parteien im Grunde genommen nichts anderes seien als Vertretungen von wirtschaftlichen Gruppen-Interessen ist sicher nicht richtig. Das Dasein des Zentrums in Deutschland und die irischen Nationalisten-Partei in England liefern den Gegenbeweis. Aber, dass wirtschaftliche Organisationen allenthalben in zunehmendem Masse im Parteileben sich geltend machen und die Parteien umändern, ist nicht zu bestreiten.

Die Entwicklung der Interessen-Verbände ist bedingt durch das Aufsteigen des Kapitalismus, der die alten Wirtschaftsorganisationen zerbrochen hat und nunmehr unter dem System der wirtschaftlichen Freiheit den Einzelnen der Übermacht des Kapitals ausliefert. Dieser Übermacht kann nur begegnet werden durch Zusammenschluss der Individuen. Mit dem Zusammenschluss begannen diejenigen, die am meisten bedrängt waren: die Arbeiter.

Die Arbeiterbewegung hat sich in Deutschland in zwei Organisationsformen vollzogen, einer wirtschaftlichen und einer politischen. Die wirtschaftliche ist die Gewerkschaftsbewegung, die politische die Sozialdemokratie. Die Besonderheit der Sozialdemokratie gegenüber den anderen Parteien liegt darin, dass sie ihrem Ursprung und ihrer Zusammensetzung nach eine Klassenpartei ist, bedingt dadurch, dass die Industriearbeiter sich den Unternehmern gegenüber als solidarisch, als „Klasse" zu fühlen begannen und dieses Klassenbewusstsein in politisches Wollen umsetzten. Die Forderungen, die sie zu stellen hatten, lieferte ihnen die sozialistische Theorie von Marx, die ihnen die Erlösung aus der wirtschaftlichen Unfreiheit zugleich aber auch die Beseitigung des Klassen-Gegensatzes in Aussicht stellte. Neben der sozialdemokratischen Bewegung lief die Gewerkschaftsbewegung hin, die nicht eine Umwandlung des Staates, sondern eine Verbesserung der privatrechtlichen und wirtschaftlichen Lage der Arbeiter erstrebte. Politisch waren die Gewerkschaften ihren Zwecken nach neutral, was aber nicht hinderte, dass die „freien Gewerkschaften" mit der Sozialdemokratie eine Personalunion eingingen, die „Hirsch-Dunckerschen" mit dem Freisinn in Verbindung traten, die „christlichen Gewerkschaften" aber teils mit dem Zentrum, teils mit den Konservativen Beziehungen pflegten. Die wirtschaftlichen Interessen verlangen aber im heutigen Staate nach politischer Geltendmachung, und diese geschah von seiten der Arbeiter-Organisationen, indem sie auf die Parteien Einfluss zu gewinnen suchten.

Wie die Arbeiter, so organisierten sich nun auch die übrigen Angestellten; aber nicht nur auf der Seite der wirtschaftlich Abhängigen, sondern auch auf der Seite der Kapitalisten begann der Zusammenschluss. Man kann heute sagen, dass kaum irgend ein Beruf ohne Organisation ist. Alle diese Verbände sind zunächst unpolitisch, suchen aber bei den politischen Parteien sich zur Geltung zu bringen. Ja, sie fangen an, sich zu politischen Parteien zu entwickeln. Die Einführung des Proportional-Wahlsystems, das auch kleinen Gruppen die Möglichkeit gibt, eigene Kandidaten durchzubringen, wird zweifellos diese Tendenz verstärken.

Folgerichtig durchgeführt, muss die Entwicklung vom Interessen-Verband zur Partei die völlige Auflösung des Parteien-Systems und des Parlamentarismus im Gefolge haben. Denn das Parlament soll durch Abstimmung einen auf das Gemeinwohl gerichteten Gemeinwillen erzeugen. Interessen-Verbände aber vertreten Sonder-Interessen. Durch Abstimmungen können wohl Meinungskämpfe entschieden, nicht aber Interessen-Gegensätze aus der Welt geschafft werden. Denn die zahlenmässige Vertretung eines Interesses im Parlament beweist nichts für oder gegen seine Berechtigung. Interessen-Gegensätze sind nur durch Verständigung und Kompromiss auszugleichen.

Soll den wirtschaftlichen Interessen eine sachgemässe Vertretung gegeben werden, so kann dies nicht im Parlament sein; vielmehr muss dafür gesorgt werden, eine Organisation zu schaffen, die dem Wirtschaftsleben eine Selbstverwaltung gibt und so den Interessen-Gruppen die Auseinandersetzung und Verständigung ausserhalb des Parlaments und der Parteien ermöglicht. Damit werden dann zugleich die Parteien ihrer eigentlichen, der politischen Aufgabe zurückgegeben werden.

# 27. Abschnitt.

# Ein- oder Zweikammersystem?

Von Geh. Regierungsrat Dr. **Albrecht Mendelssohn Bartholdy,**
o. Professor der Rechte an der Universität Würzburg.

**Literatur:**

(Neben ausführlichen Angaben in den früheren Auflagen.)

Bacou, De l'influence du fédéralisme sur l'institution des Chambres hautes. Toulouse 1899. — Desplaces, Sénats et chambres hautes. Paris 1893 (vergleichend S. 1—196 und Doktrin). — de Ferron, De la division du pouvoir législatif en deux chambres. Paris 1885 (vergleichende Darstellung S. 1—320 und Doktrin). — Gomel, Etude historique sur les Chambres hautes françaises et étrangères. — Morizot-Thibault, Droit des chambres hautes ou sénats en matière de lois de finance. Paris 1891. — Riémain, La question des deux chambres. Paris 1892. — Mendelssohn Bartholdy, Der irische Senat, Leipzig 1913 (mit Vergleichen zur skandinavischen, südafrikanischen und elsass-lothringischen Verfassung). — Mendelssohn Bartholdy, Reform des Oberhauses Jahrb. d. öffentl. R. III 139 f.; Zweikammersystem und Zweiparteiensystem Zeitschr. f. Politik 4, 1 fgde.; in der Festschrift für Laband: Jellinek, der Anteil der zweiten Kammern usw. I 97 fgde.

Mc Kechnie, The Reform of the House of Lords, Glasgow 1909; Marriott, Second Chambers, Oxford 1910; Wylie, The House of Lords, London 1908; Ramsay Muir, Peers and Bureaucrats (The Second-Chambers Problem) 1910; — Temperley, Senates and Upper Chambers. London 1910. —

Das Problem der Zweikammer-Verfassung hat sich in den letzten acht Jahren in einer kaum voraussehbaren Weise gewandelt. Das strengste Festhalten am überlieferten Doppelhaus der gesetzgebenden Körperschaft zeigen die demokratischen Republiken, die Schweiz und die Vereinigten Staaten. In der parlamentarischen Monarchie Englands und seiner Tochterstaaten hat sich die Entwicklung, die zum Einkammersystem führen sollte, verlangsamt, wo sie nicht ganz zum Stillstand kam. Die Staaten der absoluten oder konstitutionellen Monarchie dagegen sind radikal zur einen Kammer übergegangen. Zum Teil ist das irrationell, auf die Gewaltsamkeit der Kriegspolitik zurückzuführen. In der Schweiz war die grosse und erfolgreiche Anstrengung des Volkswillens zur Bewahrung der überlieferten Neutralität durchaus den erhaltenden Richtungen im Staatsleben förderlich. In England bediente sich die Regierung der Parole, dass während des Krieges die Kraft der Gesetzgebung wie alle andern Kräfte des Landes ausschliesslich den Kriegsnotwendigkeiten gewidmet sein müssten, um ihr längst überfälliges feierliches Versprechen der Oberhausreform und der Neugestaltung des Verhältnisses der beiden Häuser nicht einzulösen; ausserdem scheint die rücksichtslose Teilnahme der Pairsfamilien am Dienst in Heer und Flotte und die Schwere ihrer Verluste dem erblichen Adel einen Teil des Ansehens zurückgebracht zu haben, das durch die innerpolitische Haltung der Backwood-Pairs, durch die unbedenkliche Verleihung der Pairswürde an Parteigänger der Regierungen und nicht zum wenigsten durch die Angriffe Lloyd George's verloren gegangen war. (Brief des Lord Hythe an die Times vom 20. Februar 1918.) In Russland, Oesterreich-Ungarn und Deutschland hat die Revolution in den Herrenhäusern, „ersten" Kammern, Reichsräten die sichtbarsten Träger des alten Systems und insbesondere der privilegierten Stellung des erblichen Adels und neuerdings auch der grössten Vermögen erblickend, zunächst die Abschaffung dieser Kammern für eine positive Leistung gehalten und dann ist ihr Versuch, in den Zentralräten neben dem Parlament zu einer Neubildung des Zweikammersystems zu gelangen, daran gescheitert, dass die von diesen Räten Ausgeschlossenen ihnen ebenso radikale Gegnerschaft entgegensetzten wie vorher die von einem „Herren"haus ausgeschlossenen Männer sie diesem Haus gezeigt hatten.

Die Aufgabe einer Zeit, die sich von der politischen Zerstörungsarbeit der letzten Jahre abwendet, wird überall zunächst in der Überwindung der geistigen Folgen liegen, die der Krieg für das innerstaatliche Leben gehabt hat. Dafür sind heute nur die ersten Ansätze gegeben, selbst in den Ländern, von denen man nach ihrer natürlichen Volkskraft am raschesten eine Erholung erwarten kann, in der Schweiz, in England und in Deutschland.

In der Schweiz wird die Einführung der Verhältniswahl zum Nationalrat voraussichtlich einen Schritt zu der Lösung des Zweikammersystems bedeuten, die schon in den früheren Auflagen des Handbuchs als richtig erkannt wurde: einer Doppelkammer, die in ihren beiden Teilen gleichmässig den politischen Willen des Gesamtvolks ausdrückt und diesen Ausdruck gerade dadurch zu vollkommener Klarheit und Sicherheit gelangen lässt, dass durch die Doppelung der notwendige Ausgleich zwischen Zentralisierung und Föderalismus geschaffen und die bei einer einzigen Kammer höchst gefährliche Einseitigkeit der Wahlform vermieden wird.

In England ist von der Wiederaufnahme der Friedensarbeit die Reform des Oberhauses und damit auch des Verhältnisses der beiden Häuser sogleich zu erwarten. Die Parlamentsakte von 1910 hat die von ihr erwarteten schlechten Wirkungen für die Gesetzgebung bei allen Anlässen, bei denen sie zur Anwendung kam, deutlich gezeigt; ja man kann sagen, dass die Anwendung des Campbell-Bannerman-Verfahrens auf die Home-Rule-Bill und auf das Gesetz über Trennung von Kirche und Staat in Wales jenen Zustand des drohenden Bürgerkriegs herbeigeführt hat, aus dem England nur durch den Ausbruch des Weltkriegs erlöst werden konnte (vgl. meine Abhandlungen über die Parlamentsakte im Jahrbuch des öffentl. Rechts 1912 S. 404 und über Sir Edward Grey im Neuen Merkur 2 (1915) S. 50 flg.). So ist auch während des Kriegs die Einlösung des Regierungsversprechens gründlicher Oberhausreform zwar nicht erfolgt, aber doch mehrfach eingemahnt worden. Ein so gemässigter Konservativer wie Lord Burnham hat am 21. Juni 1917 die Regierung zur Förderung der Reform gedrängt; er hat an das Wort von Sir Henry Maine erinnert: it is better to have almost any Second Chamber than to have no Second Chamber at all, um sogleich hinzuzufügen, dass das Oberhaus sich in der zweifelhaften Stellung finde jene allerschlechteste zweite Kammer zu sein, der vielleicht noch das Einkammersystem vorgezogen werden könnte: We are stamped with a badge of inferiority to every other Chamber in the world. (25 H. L. Deb. 5 s. 575). Der Parlamentsausschuss, der unter dem Vorsitz von Lord Bryce im August 1917 eingesetzt wurde, um über die Reform zu beraten und zu berichten (to inquire and report — firstly as to the nature and limitations of the legislative powers to be exercised by the reformed Second Chamber — secondly as to the best mode of adjusting differences between the two Houses of Parliament — thirdly, as to the changes which are desirable in order that the Second Chamber may in future be so constituted as to exercise fairly the functions appropriate to a Second Chamber) hat seinen Bericht am 22. April 1918 vorgelegt. Aber während die vorangegangene, in der Zusammensetzung ganz ähnliche Kommission des Sprechers über die Wahlreform einen der merkwürdigsten politischen Erfolge in der inneren Geschichte Englands (und in ihren Rückwirkungen auf den Krieg, besonders im Gegensatz zur Verschleppung der preussischen Wahlreform, einen der bedeutendsten Erfolge der Weltgeschichte überhaupt) gehabt hat, ist dem Bericht des Bryce'schen Ausschusses jede Wirkung versagt geblieben. Das lag zum Teil an dem überragenden politischen Einfluss des Sprechers Lowther dort und der Person Lord Bryces hier, zum Teil aber auch an der falschen Fragestellung und der Voreingenommenheit, mit der die Regierung und die ihr getreue Mehrheit des Ausschusses an die Oberhausfrage heranging. Sie stellt gleich als ersten Punkt die Ungleichheit der beiden Kammern heraus: Das Unterhaus soll „erste" Kammer im Sinne des Vorrangs in der Gesetzgebung, nicht nur im Sinne des Vorrechtes der Regierungsbildung, sein und bleiben; die „zweite" Kammer soll auch im reformierten Stand natürlichen „Beschränkungen" ihrer Gesetzgebungsgewalt unterworfen sein. Das ist falsch; denn diese Beschränkungen und überhaupt jede Verschiedenheit in der Gewalt der beiden Kammern erklärt sich nur daraus und kann sich nur daraus erklären, dass die eine von ihnen das Volk in seiner Gesamtheit weniger richtig vertritt als die andere, dass also die eine von beiden unrichtig zusammengesetzt ist; die Änderung dieser Zusammensetzung ist also das Primäre, die Festsetzung des Anteils an der Gesetzgebungsgewalt kann ihr nur folgen. Des weiteren war auch der zweite Satz der Instruktion an den Ausschuss nicht geeignet, zu einem guten Ergebnis zu führen, denn hier war zwar das Zugeständnis gemacht, dass das Verfahren der Parlamentsakte nicht „das beste Verfahren zur Schlichtung von Differenzen zwischen den beiden Häusern des Parlaments" ist, da nach diesem Verfahren erst noch gesucht werden soll. Aber andererseits war doch der Weg zur richtigen Lösung dem Ausschuss nicht geöffnet, da die natürliche Entscheidung des Konflikts zwischen

zwei Kammern der Volksvertretung, nämlich die Volksabstimmung über das umstrittene Gesetz selbst, in England heute noch durchaus verpönt ist. Man wendet gegen das Referendum nicht nur ein, dass es eine landfremde, aus barbarischen und zurückgebliebenen Gegenden Mitteleuropas in das Musterland der freien Demokratie einzuführende Einrichtung sei, sondern man wehrt sich auch mit dem bessern Grund gegen den unmittelbaren Volksentscheid, dass der Wählerschaft in England die Sachlichkeit der politischen Bildung durchaus fehle, die zur Abstimmung über Gesetze notwendig sei. Während die Wahl zwischen zwei Kandidaten, im schlimmsten Fall auch noch zwischen drei oder vier Kandidaten für die grosse Mehrzahl der mündigen Volksgenossen leicht möglich und für die meisten sogar ein dem Westen ähnliches Volksvergnügen, zugleich aber eine für die grossen Parteimaschinen durchaus passende Gelegenheit zum offenen und heimlichen Stimmenfang und -kauf sei, werde bei der Abstimmung über ein Gesetz der weitaus grösste Teil der Stimmberechtigten der Urne fernbleiben, weil er sich kein Urteil über den Inhalt des Gesetzes zutraue, andererseits aber auch hier den Weisungen eines Parteiagenten weniger leichtgläubig zu folgen bereit sein werde. Man sieht, ausserhalb Englands, leicht, wie trügerisch diese Beweisführung gegen das Referendum ist, da sie ja in Wirklichkeit auf der Annahme beruht, dass bei der Wahl der Abgeordneten der grosse Teil der Wähler ohne eigenes Urteil, ein kleinerer, aber oft gerade die Entscheidung in der Mehrheitswahl bringender Teil der Wähler sogar unter zwingenden Einflüssen der Parteimaschinen von seinem politischen Grundrecht Gebrauch macht: Der Vorteil der Repräsentativverfassung vor dem Referendum beruht also nur darauf, dass bei jener der Durchschnittswähler glaubt, durch die Wahl an der Bestimmung der Politik selbständig teilgenommen zu haben und zufrieden ist der Betrogene zu sein, während bei der Volksabstimmung selbst dieser Betrug unmöglich ist und ein Bürger, der sich kein sachliches Urteil in politischen Fragen zutraut auch auf die Einbildung verzichten muss, an der Gesetzgebung bestimmenden Anteil zu haben. Solange aber England an der Repräsentativverfassung, an der Abgeordnetenwahl als einzig möglichem Ausdruck des Volkswillens, festhält, ist jede Untersuchung von künstlichen Einigungswegen zur Schlichtung der Konflikte zwischen Unterhaus und Oberhaus unergiebig. Endlich geht auch der dritte Satz der Instruktion fehl: Die Zusammensetzung der „Zweiten Kammer" kann nicht so gefunden werden, dass man diese zweite Kammer zunächst mit gewissen beschränkten Funktionen ausstattet und dann die dafür geeigneten Männer auszuwählen sucht: auf diese Weise kann man Sachverständigen-Ausschüsse und Behörden bilden, aber nicht gesetzgebende Körperschaften, bei denen Sachkunde, Schulung, Erfahrung zuletzt doch nur im Dienste dessen stehen dürfen, worauf es bei der Bestimmung der Politik ankommt, nämlich des verantwortlichen Willens. Der Bryce-Ausschuss hat in seinem Bericht die „einer zweiten Kammer zukommenden Funktionen" so bestimmt:

1. The examination and revision of Bills brought from the House of Commons, a function which has become more needed since on many occasions during the last thirty years the House of Commons has been obliged to act under special rules limiting debate.

2. The initiation of Bills dealing with subjects of a comparatively non- controversial character which may have an easier passage through the House of Commons if they have been fully discussed and put into a well-considered shape before being submitted to it.

Die zweite von diesen Funktionen gehört offenbar nicht einer parlamentarischen Körperschaft, sondern einer technisch geschulten Behörde zu. Die Verfasser des Bryce-Berichts haben daran gedacht, dass das englische Oberhaus in den letzten Jahren vor dem Kriege und auch noch in den ersten Kriegsjahren regelmässig die Entwürfe der Kodifikation des Strafrechts, die der Anregung Lord Loreburn's entsprungen ist, zuerst durchberaten und hierbei, dank der Sachkunde seiner richterlichen Mitglieder, wertvollste gesetzgeberische Arbeit geleistet hat, zu der das Unterhaus nicht fähig gewesen wäre (Vgl. die Übersicht über die englische Strafgesetzgebung während der Kriegsjahre in Z. f. d. g. Strafrechtswissenschaft 40, 102, 409) aber niemand wird behaupten wollen, dass um dieser zweiten Funktion willen, zur genügenden Vorbereitung und zum ruhigen Durchdenken der Gesetzentwürfe, eine eigene Kammer nötig sei. Die erste vom Bryce-Bericht erwähnte Funktion ist zum Teil richterlicher Natur und muss insoweit auch von den Gerichten und nicht von einer politischen Körperschaft ausgeübt werden. Dass man sie in England, anders als in Amerika,

beim Oberhaus gut gewahrt wusste, hat seinen Grund darin, dass zwischen dem Oberhausgericht und dem Oberhaus als Parlamentskammer eine Personalunion bestand, die nur geschichtlich zu erklären ist und deren Beseitigung sowohl um des Ansehens der Rechtsprechung willen als (von den Radikalen) wegen der konservativen Richtung der meisten Höchstrichter längst gefordert wird; dazu kommt, dass gerade die früheren Lordkanzler und einige andere richterliche Mitglieder des Oberhauses zur Kriegszeit durch ihre Unabhängigkeit sich bei der Kriegspartei unbeliebt gemacht und als Hindernis gegen die auch in England von der „nationalen" Presse geforderte rücksichtslose Kriegführung erwiesen haben. Das Ausscheiden der richterlichen Amts-Mitglieder aus dem Oberhaus ist in Zukunft sehr wahrscheinlich und damit entfällt dann der Grund dafür, dass bestimmte Personen, nämlich eben die Richter des höchsten Gerichtshofes, als zur ersten Funktion des Bryce-Berichts besonders geeignet, die zweite Kammer bilden müssten. Soweit aber diese erste Funktion der Überprüfung von Gesetzen, die das Unterhaus angenommen hat, eine Aufgabe des politischen Willens ist, lässt sich schlechterdings kein Masstab finden, nach dem bestimmte Personen als zu ihrer Erfüllung befähigter erschienen als andere, man nähme denn als Masstab langjährige frühere Tätigkeit im Unterhaus; an die Bildung eines Oberhauses aus nicht wiedergewählten früheren Abgeordneten des Unterhauses wird aber nicht ernstlich zu denken sein

So zeigt die Entwicklung in England Ansätze, die aber noch nirgends deutlichen Erfolg versprechen. Während vor zehn Jahren eben durch die Heftigkeit des Verfassungskonflikts und die schwierige innerpolitische Lage England der Staat war, in dem sich, für die ganze Welt, der Kampf um das Zweikammersystem auszutragen schien, fiele heute nach der innern Lage Deutschland diese bedeutende Rolle zu.

In Deutschland sind aber, bei der Schaffung der Verfassungen in Reich und Einzelstaaten, ausser den schon erwähnten Schwierigkeiten parteipolitischer Voreingenommenheit, zwei Hindernisse einer glücklichen Lösung des Zweikammersystems entgegengewesen: im Reich der Wunsch der Beibehaltung des Bundesrats in der neuen Form des Staatenhauses[1]); in den Einzelstaaten die kaum eingestandene, aber in Wirklichkeit sehr stark wirkende Vorstellung von der Unterordnung der Einzelverfassungen unter die Verfassung des Reichs, und zwar so, dass die im Reich nicht angenommene Doppelung der Volksvertretung auch für die Einzelstaaten sich nicht schicke. Das sind aber Hindernisse, deren Überwindung die Zeit bringen wird und die schon bei der ersten Verfassungsgebung zu überwinden gewesen wären, wenn nicht der Druck von aussen zu überrascher Arbeit gezwungen hätte. Die Zeit wird eine Klärung des Verhältnisses von Reich und Einzelstaaten bringen, die das in manchem Betracht auch von seinen Urhebern bedenklich gefundene Gebilde des Staatenhauses vielleicht verschwinden lässt, vielleicht auch nur so zurechtrückt, dass dadurch der verbaute Platz für einen Reichstag aus zwei Kammern frei wird, und schon früher wird wohl in den Einzelstaaten, aus der Unzufriedenheit mit den natürlichen Fehlern des Einkammersystems heraus, die Neubildung erstrebt werden.

An dieser Stelle ist in den früheren Auflagen ausgeführt:

„Neben der eben geschilderten Bedeutung der ersten Kammern in der konstitutionellen Monarchie als des Unparteiischen im möglichen Konflikt zwischen Regierung und Volksvertretung beginnt aber eine andere Rechtfertigung des Zweikammersystems sich in der Vorstellung der politisch Denkenden zu befestigen, und sie kann ebenso für republikanische Staatsverfassungen gelten wie für Monarchien. Je mehr nämlich in der längeren Praxis der modernen Parlamente sich das Missverhältnis zwischen der Vertretungstheorie und der Wirklichkeit fühlbar macht, je mehr und offenbarer sich zeigt, dass durch die Wahlkreiseinteilung, die absolute Mehrheitswahl oder irgend ein Stichwahlsystem einerseits und durch die immer formalistischere starrere Gestaltung des Parteiwesens andererseits das Spiegelbild des „Volkswillens" im Parlament verfälscht wird, je kräftiger der Gedanke der proportionalen Vertretung sich durchzusetzen strebt, desto näher wird auch die Wünschbarkeit oder Notwendigkeit einer, der Sicherheit halber, doppelten Befragung des Volks

[1]) Vgl. dazu Stier-Somlo, Die Verfassungsurkunde der Vereinigten Staaten von Deutschland, S. 20 u. 70 und über den Zusammenhang von Zweikammersystem und Bundesverfassung Marriott Second Chambers, 239 fgd.

um seinen Willen gerückt. Wir bekommen zwei Kammern, die von derselben Wählerschaft, aber in verschiedener Organisation des Wahlkörpers, zu verschiedener Zeit oder auf verschiedene Legislaturperioden gewählt sind. Das lässt sich so denken, dass die eine Kammer in allgemeiner Wahl, die andere in ständischer Wahl gebildet wird, oder so dass die eine durch Mehrheitswahlen zustande kommt, die andere aber durch Proportionalwahlen in wenigen grossen Wahlkreisen.

Für einen Konflikt zwischen zwei solchen Kammern böte sich dann auch, wo man für das Referendum noch nicht reif ist, als durchaus natürliche Lösung die „Durchstimmung", die ja schon für die jetzigen Zweikammerkonflikte teils verfassungsmässig vorgeschrieben ist, teils von den Reformern empfohlen wird. Man kann ihr jetzt noch mit Recht entgegenhalten, dass sie ein roher und den Zufall anrufender Notbehelf ist, da schlechterdings jeder innere Grund und Massstab für die Zahl der Mitglieder der einen und der anderen Kammer fehlt. In dem Zukunftsbild der beiden gewählten Kammern ist dagegen solch ein Masstab von selbst gegeben."

Heute ist die Notwendigkeit der doppelten Befragung des Volkes durch die Erfahrung schon erwiesen; auch sehen wir, am letzten Versuch der Umgestaltung des preussischen Herrenhauses zu einer berufsständischen Kammer und an den bisher nicht gelungenen Versuchen der Ergänzung des Einkammerparlaments durch einen Zentral-Arbeiter-Rat, die unüberwindlichen Schwierigkeiten der ständischen Bildung eines Oberhauses heute deutlicher als damals. Es hat sich bisher wenigstens kein Schlüssel dazu gefunden, die verhältnismässige Bedeutung der Arbeitsleistung und des Besitzes (oder wenn man vor diesem Ausdruck scheut: der Verwaltung des Besitzes) für den Staat so zu bestimmen, dass danach die Zahl der Vertreter im ständischen Haus bemessen werden könnte, und selbst wenn man radikal genug dächte, den Besitz und die Vermögensverwaltung, vielleicht sogar den Handel von der politischen Mitbestimmung in dieser einen Kammer ganz ausschliessen zu wollen, wäre die Abgrenzung der Zahl zwischen „Arbeitern" und „Bauern" etwas, was wohl durch augenblickliche Gewalt, nicht aber durch Verfassungsrecht geleistet werden kann. (Vgl. zur russischen Verfassung Schotte, Der Weg zur Gesetzlichkeit. S. 200.)

Scheidet aber die berufsständische Gliederung der zweiten Kammer aus den praktischen Möglichkeiten aus, so bleibt nur die Wahl zwischen dem Einkammersystem mit dem natürlichen Fehler des einseitigen und darum fälschenden Wahlrechts (entweder Verhältniswahl oder Mehrheitswahl) und dem Zweikammersystem mit den beiden gleichberechtigten, von derselben Gesamtwählerschaft in zwei verschiedenen, sich ergänzenden Wahlformen gewählten Volkskammern, zwischen denen dann nur eine zweckmässige Geschäftsverteilung zu glücklichster Lösung aller gesetzgeberischen Aufgaben der innern und äußern Politik zu finden wäre. Die Härten und Fehler, an denen wir in Deutschland bei den Mehrheitswahlen und der ungleichen Wahlkreiseinteilung früher litten, werden übertroffen werden von dem Hauptübel der Verhältniswahl: dass sie jede Nachwahl ausschliesst, die Wahl der Abgeordneten dem Zufall des Ausscheidens und Aufrückens und dem Willen der Parteileitung überlässt und dadurch die Verbindung zwischen dem Volk und den Abgeordneten zerstört. Dagegen wird nicht die Rückkehr zur Mehrheitswahl, sondern nur die Verbindung der beiden Wahlformen Abhilfe schaffen.

Sie allein kann auch dem Parlament die Stärke im Staat geben, die es in einer demokratischen Republik braucht, um Prätorianern und Anarchisten gewachsen zu sein. Sie allein kann dem Parlament die beiden Arten von Abgeordneten zuführen, die es nötig hat. Denn ein gutes und starkes Parlament braucht beiderlei Mitglieder: den Parteiführer, der für das Staatsganze denkt, mit dem Land obenhin vertraut ist, zumeist aber in einem der Mittelpunkte, der Hauptstadt, einem Industrievorort, oder auf eigenem Grundbesitz zu Hause ist, der sich auch in der Welt umgetan hat, der, wie die Engländer sagen, „einen Namen hat, mit dem man beschwören kann" — aber auch den Vertrauensmann eines kleinen Bezirks, der ganz in dieser engeren Heimat festgewachsen ist, in Sitte und Denkweise, in Vermögen und Wirtschaft, in Arbeit und Musse. Das Parlament braucht den grossen Mann wie den kleinen. Jede Wahlform für sich allein kann aber nur einen von beiden ins Parlament bringen. Die Verhältniswahl im grossen Kreis, mit den hunderttausend Stimmen und mehr, schickt den weltbekannten Parteiführer, den Hauptstädter, den Landessekretär der Gewerkschaft oder Genossenschaft, den „alten Staatsmann" und den jungen Demagogen ins Rathaus des Volks. Die Mehrheitswahl im kleinen Einmann-Kreis gibt den Mann

des gesunden Menschenverstandes, den guten Wirtschafter, den Vertrauensmann seiner Nächsten, den Notabeln der Kleinstadt, den Landbürgermeister, den Zunftsobmann, den Werkführer der Industrie, den Bauern eines Mustergutes, kurzum den zuverlässigen Mann der Truppe her, der ebenso nötig ist wie der Offizier.

Darum müssen die beiden Wahlrechtsformen zusammenwirken und die zwei Kammern, die aus ihnen gebildet sind, müssen zusammenarbeiten zum gemeinen Besten.

Man kennt den Einwand der Demokratie gegen jene Zweikammer-Verfassungen, in denen das Oberhaus durch Erbgang oder Ernennung der Privilegiertenwahl zusammenkommt, einen Einwand, dem die Geschichte überall recht gibt. Dieser Einwand hat keine Geltung gegen das vom Volk gewählte Oberhaus.

Man kennt den Einwand der Konservativen gegen die alleinherrschende Volkskammer, der zuletzt im englischen Verfassungsstreit laut geworden ist: Das Parlament, an einem Zufallstag gewählt, drückt wohl den augenblicklichen Willen des Volkes aus, die Laune dieses Tages — aber nicht seinen dauernden, beständigen, innerlich überlegten Willen. Auch dieser Einwand fällt in sich zusammen, wenn das Volk, doppelt in kurzem Zwischenraume befragt, die Probe der Beständigkeit seines Willens bestanden hat.

Es könnte scheinen, als ob gerade bei der Gleichstellung der beiden Kammern die Schwierigkeiten eines Ausgleichs beim Konflikt sich erhöhten, da keine von beiden der andern aus einem denkbaren Grund weichen müsste. Aber das Gegenteil ist richtig. Haben wir die beiden Volkskammern, von denen die eine in Verhältniswahlen, die andere in Mehrheitswahlen gebildet ist, dann können die Schwierigkeiten, von denen jedes andere Zweikammersystem besessen ist, gar nicht entstehen. Denn über den beiden Kammern, die gleichermassen vom Willen des Volkes gewählt sind, steht als Richter ihres Streites dieser Wille des Volkes selbst, der sich nun in unmittelbarer Abstimmung über das bestrittene Gesetz äussern kann. Das ist unnatürlich überall, wo eine der beiden Kammern für sich ein anderes Recht des Daseins behaupten kann als eben den Auftrag des Volkes. Nur wo die beiden Kammern sich vom Volke ableiten und jede den wahren Ausdruck für den noch verborgenen Willen des Volks gefunden zu haben sich rühmt, nur da ist die Entscheidung des Volkes im Referendum natürliches Recht. Und wie alle Fragen des Anlasses zum Referendum, die bei der Einkammerverfassung sehr schwierig sein können, aufs einfachste gelöst sind, sobald man diese Volksabstimmung als das Urteil über den Streit der beiden gewählten Häuser ansieht, so lösen sich auf der andern Seite alle Knoten des Zweikammersystems fast von selbst auf, wenn der Wille des Volks, der in den beiden Seilen läuft, auch ihre Berührung und Verschlingung zu entwirren hat. Nur die besondere Art des Staatshaushaltes und des Staatsvertrages mit dem Ausland scheint diese Lösung nicht zu ertragen; auch ein stark politisiertes Volk wird im einen Fall aus mangelnder Einsicht in die Notwendigkeit der Ausgaben und Unlust an Steuern beim Etat, im andern aus mangelnder Kenntnis des Auslands und triebhaftem Hass gegen das Fremde beim Staatsvertrag leicht dazu kommen, sich bei der unmittelbaren Abstimmung ins eigene Fleisch zu schneiden. Aber auch hier bietet sich die beste Lösung ganz von selbst an. Die Behandlung der Staatsverträge fällt der Kammer zu, die, in grossen Verhältniswahlkreisen gewählt, die kleinere Abgeordnetenzahl hat. In ihr werden die alten Staatsmänner sitzen, die als bewährte Führer, als kluge Unterhändler, als weltkundige, im Grossen erfahrene Leute das Vertrauen ganzer Länder erworben, mit ihrem Namen hunderttausende von Wählern an sich gezogen haben. Sie haben die Unabhängigkeit gegenüber politischen Aufwallungen, die zu dieser Aufgabe besonders nötig ist. Aber wie sie im Grossen der äussern Politik, so haben für die Behandlung der Einzelfragen des Staatshaushaltes die Abgeordneten der kleinen Einzelkreise den natürlichen Vorzug der Sachkunde. Sie können das Vermögen ihres Bezirks zum Steuern schätzen; ihnen geht es vom Eigenen, wenn sie über den Etat beraten und beschliessen; dass sie, bei ihrer grösseren Zahl, zur Mehrzahl Durchschnittsmenschen sein werden, schadet hier nichts; sie sind gerade deshalb eher gute Haushalter und sorgfältige Rechner.

Gegen die Doppelung der Volksvertretung in diesen beiden Kammern sprechen nur Gründe, die gegen die demokratische Verfassung überhaupt sprechen: Die Befürchtung, dass der Wähler durch die Häufigkeit der Wahl zu sehr auf dem Laufenden gehalten, das Volk zu stark politisiert,

der Einfluss der Parteien, des ständigen Beamtentums, der Presse zurückgedrängt werde. Aber gegen die Gefahr augenblicklichen Irregehens der Wählerschaft bietet zuletzt die Doppelvertretung die nicht leicht in beiden Kammern von solchen Strömungen ergriffen werden kann, sicherern Halt als selbst das pflichtgetreuste Beamtentum ihn geben kann.

Die Vorzüge der Volksvertretung in zwei gewählten Kammern überwiegen: der Wille des Volkes kommt richtiger, mächtiger, klarer zum Ausdruck als in einer Kammer, richtiger, weil Verhältniswahl und Mehrheitswahl sich untereinander ergänzen, ihre Einseitigkeitsfehler heilen, die Meinung der grossen gleichgesinnten Mengen und der kleinen örtlichen Mehrheiten gleichmässig zu Wort kommen lassen, die beiden zum Wohl der Verhandlungen nötigen Arten des Politikers, den Staatsmann und den Volksmann gleichmässig ins Parlament schicken; mächtiger, weil die Wahl einen dauernden Willen zeigt, dem keine Gegengewalt den Einwand der Augenblicksstimmung oder des Zufallsergebnisses entgegenhalten kann, weil überhaupt diktatorischen Gelüsten zwei selbständige Volkskammern besser Widerstand tun als eine, und ein „Leutnant mit zehn Mann" oder ein Spartakus mit zehn befreiten Sklaven über zwei Kammern weniger leicht Herr wird als über eine; vor allem aber klarer, weil die Zweikammerverfassung aufs natürlichste zur Einrichtung der unmittelbaren Volksabstimmung führt und dadurch all die verwickelten und künstlichen Sicherungen erspart, mit denen andere Verfassungen sich vorsehen müssen, um Übergriffe des Parlaments oder der Regierung auszuschliessen.[2])

---

# 28. Abschnitt.

# Wahlrecht und Wahlverfahren.

Von Dr. **Adolf Tecklenburg,**

Privatdozent des öffentlichen Rechts an der Universität Bern.

**Literatur:**

Gg. Meyer, Das parlamentarische Wahlrecht, 1901. — Gg. Jellinek, Ausgewählte Schriften und Reden II (1911) 82 ff., 196 ff. — Rehm, Art. Wahlsystem in Elsters Wörterbuch der Volkswirtschaft, (3. Aufl.), 1912. — Tecklenburg, Entwicklung des Wahlrechts in Frankreich seit 1789, 1911. — Stier-Somlo, Vom parlamentarischen Wahlrecht, 1918. — Badische Denkschrift über die Einführung der Verhältniswahl zur Zweiten Kammer der Ständeversammlung, 1913. — Über Wahlreformen berichten: Zeitschrift für Politik, Jahrbuch des öffentlichen Rechts; Annalen des Deutschen Reichs; Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft; Archiv für Rechts- und Wirtschaftsphilosophie. — Zu Abschnitt IV: Gneist, Die nationale Rechtsidee von den Ständen, 1894. — Georgi, Zur Reform des Wahlrechts für die Zweite Sächsische Kammer, 1906. — L. v. Savigny, Das parlamentarische Wahlrecht, 1907. — Smend, Maßstäbe des parlamentarischen Wahlrechts, 1912. — Tecklenburg in der Zeitschrift für Politik VII (1914) 390 ff.

## I. Wesen des Wahlrechts.

Das Wahlrecht ist die Mitwirkung der Mitglieder einer Gemeinschaft bei der Bestimmung eines Organes zu ihrer Vertretung. Das Mittel zur Ausübung des Wahlrechts ist zwar, wie bei sonstigen Rechtshandlungen, eine Willenserklärung oder vielmehr grundsätzlich eine Mehrzahl von Willenserklärungen; doch tritt hierbei die Besonderheit ein, dass nicht für jede einzelne von diesen eine Wirkung gewährleistet wird. Vielmehr gelangen sie nur nach gewissen Regeln zu demjenigen Erfolg, der ihren Inhalt bildet. Diese Regeln schliessen einen mathematischen Bestandteil in sich

[2]) Nähere Begründung in meiner Abhandlung „Der Volkswille" (1919) bes. S. 10 fgd.

und aus diesem Grund hätte das Wahlrecht sowohl in mathematischer, als auch besonders in juristischer Hinsicht der Erörterung bedurft. Dass es so in zwei Wissenschaftsgebiete hineingriff, machte es beiden unlieb. Die Vernachlässigung der mathematischen Seite bewirkt, dass man nicht zur Klarheit über das Wesen der Wahl gelangte und einer Darstellung als einer einheitlichen Rechtseinrichtung aus dem Wege ging. Man betrachtete sie nur bei ihrer Anwendung auf die einzelnen Gebiete des bürgerlichen und öffentlichen Rechts und beschäftigte sich auch da wieder nur mit Einzelheiten. So war für die parlamentarische Wahl, die Frage vielerörtert ob sie ein individuelles Recht sei oder eine staatliche Funktion, also als „Wahlamt" aufzufassen sei. Die praktische Bedeutung dieser Frage ist gering. Namentlich besagt die letztere Auffassung nicht, dass man sich mit ihr zugleich zur Wahlpflicht bekennen müsse; denn wenn sich auch ohne solchen Zwang die Erfüllung der staatlichen Aufgabe der Abgeordnetenernennung genügend gewährleistet erweist, so wird damit eine Wahlpflicht überflüssig[1]). Als sich gegenüber dem Absolutismus eine Teilnahme des Volkes an der Bildung des Staatswillens erst durchsetzen musste, erschien ihre Auffassung als eines individuellen Rechtes, welches man als angeboren erklärte, am wirkungsvollsten, ja als die allein mögliche. Heute da in der Gegenwart nicht nur Wahl der Abgeordneten zu einer Volkskammer, sondern mehrfach auch zur ersten Kammer, ferner Präsidentenwahl dem Staatsbürger obliegen und er darüber hinaus auch unmittelbar in Form des Referendums und der Initiative an der Staatswillenbildung beteiligt sein kann, erklärt die Auffassung als Uebertragung einer staatlichen Verrichtung den gesamten Kreis der Betätigungsbefugnisse der Staatsbürger bei der Staatswillensbildung. Ferner gab der Gegensatz des ständischen Staates gegenüber dem modernen Verfassungsstaat Anlass zur Untersuchung des Verhältnisses der Abgeordneten zu ihren Wählern. Waren diese dort wahre Stellvertreter, die nach den erteilten Aufträgen zu handeln hatten, so kam hier der Wahl nur die Bedeutung der Ernennung von Repräsentanten zu, die nach eigener pflichtmässiger Überzeugung sich entscheiden sollten.

Fragen wir aber, wie der gesamte Vorgang der Abstimmung und Resultatsfeststellung rechtlich zu charakterisieren sei, so finden wir nur vereinzelt und zögernd[2]) erwähnt, dass er eine Vereinbarung darstelle. Allein dieser Rechtsbegriff ist erst in neuerer Zeit aufgekommen und dem Vertrag zur Seite gestellt worden. Man hatte erkannt, dass bei den einen Übereinkünften die Willenserklärungen entgegengesetzter, freilich korrespondierender Art seien; der Käufer will eine Ware erlangen, der Verkäufer sie hingeben gegen Empfang von Geld. Von diesem Vertragsbegriff hob man diejenigen Willenseinigungen ab, welche gleichen oder wenigstens kongruenten Interessen dienen. Gesellschaftsgründungen, ferner die sog. Staatsverträge, z. B. über Handel, Zölle, Gerichtsbarkeit, die übereinstimmenden Erklärungen der beiden Kammern und des Staatsoberhauptes bei der Gesetzgebung werden als Vereinbarungen bezeichnet sowie ausser diesen Fällen gleichlautenden Inhalts der Erklärungen auch solche, in welchen zwar nicht durchweg Gleichheit im Inhalt, aber doch die gleiche Richtung auf ein Ziel besteht. Hier spricht man von einer Kongruenz der Willenserklärungen und rechnet auch Beschlüsse und Wahlen der Vereinbarung zu.

Doch so neu und noch wenig durchgedrungen ist der Begriff der Vereinbarung, dass er im Rechtssystem noch nicht heimisch geworden ist, und dieser Umstand verschuldet es bis zur Stunde, dass es an einer allseitigen wissenschaftlichen Behandlung der Wahl als einer Einrichtung, die in den verschiedensten Fällen im Rechtsleben Anwendung findet, noch fehlt. Die unheilvolle Folge für die Ausbildung des Wahlrechts besteht darin, dass ihm ein Platz im Rechtssystem noch nicht angewiesen ist. Kein Lehrbuch geht auf eine allgemeine Behandlung des Wahlrechts ein. So kommt es, dass der Prüfung, welche verschiedene Gestaltung der Wahl und besonders des Wahlverfahrens den einzelnen Anwendungsfällen der Wahl in bürgerlichen und öffentlichen Recht angemessen ist, noch zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt ist. Ferner glaubt man sich namentlich seit der Vervollkommnung des Wahlverfahrens, für welche die Bezeichnung „Verhältniswahl"

[1]) So auch die herrschende Ansicht: Spira, Die Wahlpflicht, 1919; Triepel, Zeitschrift für Politik IV 597.

[2]) Triepel, Völkerrecht und Landesrecht, 1899, S. 49 ff. bes. 52, 57; G. Jellinek, System der subjektiven Rechte, 1905, 204 ff.

aufgekommen ist, einer Menge von Einzelgestaltungen des Verfahrens, „Wahlsystemen" gegenübergestellt, ohne sich die Kraft ihrer einheitlichen Beherrschung zuzutrauen.

Ein Bild, in der Rechtsentwicklung ganz ungewohnt, bietet daher das Wahlrecht. Während es sonst bei Gesetzesänderungen ganz selbstverständlich ist, dass von dem Wesen der bisherigen Rechtsgestaltung ausgegangen wird und man sich klar darüber ist, an welchen Bestandteilen eines bestehenden Rechtsinstituts die Änderungen vorzunehmen sind, um es neuen rechtspolitischen Forderungen anzupassen, tappte man bei Wahlrechtsreformen völlig im Dunkeln. Aus solcher Unsicherheit entsprang hier die Scheu vor zeitgemässen Umgestaltungen und erklärt sich sowohl die lange Bewahrung überlebten Rechts, als auch schliesslich die sprunghafte Entwicklung. Die dringendste Aufgabe ist daher die Klarlegung und Erkenntnis der rechtlichen Gestaltung der Wahl. Für sie ist zwar die Berücksichtigung aller Anwendungsfälle, welche die Wahl sowohl im bürgerlichen als im öffentlichen Recht findet, zu fordern. Allein dem Wahlrecht ist eigentümlich, dass es seine überragende Ausbildung in seiner Anwendung auf die Bestimmung der Abgeordneten der Volkskammer erfahren hat. Denn hier ist nicht nur der Kreis der Wahlberechtigten wie der Gewählten am grössten, sondern auch das Ergebnis, die gewählte Volkskammer, am bedeutungsvollsten. Gleichwie daher die parlamentarische Beschlussfassung das Urbild für jede andere ist, so gilt dasselbe für die parlamentarische Wahl. Alle Seiten der Wahl kommen hier zur Erscheinung und Entfaltung; vorzugsweise an ihr hat der charakteristische Bestandteil der Wahl, das Wahlverfahren, seine Ausbildung erfahren. Jeder andere Anwendungsfall — selbst die Wahl des Präsidenten einer Republik — unterscheidet sich nur dadurch, dass seinem Zweck entsprechend eine vereinfachtere Form von dem ausgeprägten Verfahren der Parlamentswahl abzuleiten ist.

## II. Die Elemente des Wahlverfahrens.

1. **Die Kandidatenaufstellung** muss bei jeder Wahl vorkommen. Wenn trotzdem von ihr in Darstellungen des Wahlrechts wenig die Rede ist, so hat dies darin seinen Grund, dass sie nur ein tatsächlicher Vorgang ist und darum der gesetzlichen Regelung entbehrt. Die Parteien besorgten die Kandidatenaufstellung, und weil auch sie nicht rechtliche, sondern gesellschaftliche Gebilde sind, so hing es von ihren Organen ab, welche Personen als Kandidaten empfohlen und auf den Stimmzetteln oder Vorschlagslisten genannt wurden. In den Staaten der nordamerikanischen Union war es soweit gekommen, dass einzelne Persönlichkeiten sich innerhalb einer Partei zu solchem Einfluss emporarbeiteten, dass tatsächlich die Bestimmung der Kandidaten durch einen einzelnen Vertrauensmann der Partei, den „boss", erfolgte. Dieser Zustand wurde besonders in denjenigen Wahlkreisen als unerträglich empfunden, welche von Wahl zu Wahl immer in den Händen ein und derselben Partei, sei es der republikanischen, sei es der demokratischen, verblieben. Der Wähler sah sich hier von jeglichem Einfluss auf das Wahlergebnis ausgeschaltet. Zwar versäumten es die Parteien nicht, den Schein zu wahren, als ob die Kandidatenaufstellung durch die Wähler geschähe. Allein man machte den Tag der Versammlungen der Wähler so ungenügend bekannt, dass ihre Mehrzahl zu spät davon erfuhr oder wählte Lokale, in welche sich anständige Wähler nicht hinbegeben mochten. Durch diese und andere Machenschaften erreichte man es, dass nur unbedingt ergebene, meist bestochene Personen sich einfanden, und so die Ernennung der von Parteiwegen vorgeschlagenen Personen zu Kandidaten sicher war. Da griff besonders in den Jahren 1885 bis 1895 die Gesetzgebung ein. Es wurde Bestimmung getroffen, wie die Versammlungen der Parteien bekannt zu machen seien und wie lange vor dem Tag der Kandidatenwahl, ferner auch, in welcher Weise die Erschienenen ihre Parteizugehörigkeit nachzuweisen hatten, sofern sie nicht ausser Zweifel stand. So fand durch eine gesetzlich geordnete Vorwahl innerhalb jeder Partei die Aufstellung ihrer Kandidaten statt[3]).

Auch für die Verhältnisse anderer Länder, in denen eine derartige gesetzliche Ordnung gar kein Bedürfnis ist, vermag diese doch aus dem Grunde lehrreich zu sein, weil sie das Augenmerk auf die Wichtigkeit der Betätigung der Wähler bei der Auswahl der Kandidaten lenkt.

[3]) Freund, Das öffentliche Recht der Vereinigten Staaten von Amerika, 1911, S. 81 ff.; Ernst C. Meyer, Wahlamt und Vorwahl, 1908.

2. **Das Stimmgewicht.** Weil das Wahlverfahren eine Rechnung in sich schliesst, so muss die Stimme jedes Wählers durch Zuordnung einer Zahl gewertet werden. Denn rechnen kann man nur mit abstrakten Grössen. Aeusserlich tritt dieser Vorgang deutlich bei dem Mehrstimmenrecht (Pluralwahl) hervor, indem den einzelnen Wählern bald 1, bald 2, 3 und mehr Stimmen zugewiesen werden. Bei einem so einfachen Verfahren, wie der Majoritätswahl bei gleichem Stimmrecht, konnte man die Entscheidung treffen, ohne sich des Vorganges der Wertung und der Vornahme einer Rechnung klar bewusst zu werden. Allein auch hier war die Stimme jedes Wählers mit 1 gewertet und wurden Rechnungen vorgenommen. Die Gesamtzahl der abgegebenen Stimmen wurde z. B. auf 10 000 festgestellt, davon die Hälfte 5000 genommen, und durch Vergleichung, richtiger Subtraktion, von 5000 ermittelt, dass ein Kandidat A mit 3450 Stimmen weniger, ein Kandidat B mit 6550 Stimmen mehr als 5000, also die absolute Majorität habe. Die Verhältniswahl mit ihrer augenfälligeren Rechnung brachte längst nicht soviel Neues, als man ihr andichtete!

3. **Die Stimmabgabe** des Wählers kann, auch wenn mehrere Abgeordnete in einem Wahlkreise zu wählen sind, einheitlich erfolgen oder geteilt.

a) Einheitliche Stimmabgabe. Wo nur ein Einziger zu wählen ist, da ist es selbstverständlich, dass jeder Wähler nur eine Stimme abgibt, nur einen Bewerbernamen nennt. Aber auch wenn mehrere Abgeordnete in einem Wahlkreis zu wählen sind, kann dennoch das Verfahren so gestaltet sein, dass der Wähler nur einen einzigen Bewerber auf seinem Stimmzettel nennt und ihm sein ganzes Stimmgewicht zuweist. Allein die Einheitlichkeit der Stimmabgabe lässt sich nicht an das Kennzeichen einnamiger Stimmabgabe knüpfen; sie kann auch vorliegen, wenn der Wähler mehrere Bewerber nennen kann. Es kommt immer auf den Sinn an, in welchem ein mehrnamiger Stimmzettel aufzufassen ist. Gilt in erster Linie zunächst nur der zu oberst stehende Name, so tritt für diesen allein das ganze Stimmgewicht des Wählers, also mit 1, in Kraft. Die auf den obersten folgenden Namen erlangen nur in besonderen Fällen Bedeutung. Das nähere hierüber ist erst in dem Abschnitt über Eventualstimmgebung zu sagen.

b) Stimmteilung. α) Vollständige Stimmteilung. Sind in einem Wahlkreis gleichzeitig mehrere zu wählen — einerlei ob nach Majoritäts- oder Verhältniswahl — so ist es auch möglich, dass die Stimme des Wählers in so viele Bruchteile von 1 geteilt wird, als Abgeordnete zu wählen sind. Wären 12 Vertreter zu wählen, so kann also der Wähler 12 Kandidaten auf seinem Stimmzettel mit der Wirkung nennen, dass jedem $^1/_{12}$ seines Stimmgewichts zukommt. Nach der gewöhnlichen Vorstellung und Ausdrucksweise wird dieser Vorgang allerdings so angesehen, als ob das Stimmgewicht des Wählers sich vervielfältigte und er nicht 1, sondern 12 Stimmen habe. Für sich genommen, ist es ganz gleichgültig, ob man für jeden genannten Bewerber ein Stimmgewicht von $^1/_{12}$ oder von 1 ansetzt, so dass im letzteren Falle das volle Stimmgewicht eines Wählers sich auf 12 beliefe. Denn das Stimmgewicht des einzelnen Wählers (g) ist nur eine Verhältnisbeziehung zum Gesamtstimmgewicht aller Wähler (G) und somit ist, wenn wir ihre Anzahl mit v bezeichnen, die Formel für das Stimmgewicht des einzelnen Wählers: $g=\frac{G}{v}$. Da aber die Grösse g abhängig von g ist, nämlich: $G=g\times v$, so stellt die Formel $g=\frac{G}{v}$ allemal eine identische Gleichung dar, einerlei ob wir g mit 1 oder mit 12 ansetzen. Für die Vergleichung solcher mehrnamigen Stimmgebung mit der einnamigen ist es aber zweckmässiger, wenn wir immer $g=1$ setzen und hier also nicht die Stimme als vervielfacht, sondern in Bruchteile zerlegt annehmen.

β) Beschränkte Stimmteilung. Wenn mehrere Vertreter in demselben Wahlkreis nach Majorität zu wählen waren, so erlebte man das Schauspiel, dass eine der Majoritätspartei selbst nahezu gleichstarke Minorität keinen einzigen ihrer Kandidaten siegen sah; eine geschlossene grössere Partei eroberte alle Sitze. Zwei Wege waren es, die zu einer „Minoritätenvertretung" führten.

aa) Gebotene beschränkte Stimmteilung. Wenn r Vertreter in einem Wahlkreise zu wählen waren, so durfte jeder Wähler nur r—n Namen auf seinem Stimmzettel nennen, z. B. wenn 3 Vertreter zu wählen waren, nur 2 Namen, bei 5 Vertretern 3. Weil bei diesem Verfahren der Wähler

nicht die volle Anzahl von Namen auf seinem Stimmzettel nennen durfte, als Vertreter zu wählen waren, so nannte man es „beschränkte Stimmgebung".

bb) Freiwillig beschränkte Stimmteilung. Erlaubt ist dem Wähler die vollständige Stimmteilung. Will er aber von der Fülle dieses Scheinrechtes keinen Gebrauch machen, so steht es ihm frei, auch weniger Bewerber auf seinem Stimmzettel zu nennen. Da nach der typischen Art der Wähler in solchem Fall den Namen des oder der von ihm bevorzugteren Bewerber mehrmals auf seinem Stimmzettel wiederholte, so ist für diese Art der beschränkten Stimmteilung der Name „Stimmenhäufung" üblich.

4. **Die Eventualstimmgebung.** Die Eventualstimmgebung hat den Zweck, zu ermöglichen, dass sich eine höhere Anzahl gleichlautender Stimmen erreichen lässt, als das bei bloss erstliniger Abstimmung möglich wäre. Notwendig ist sie deshalb da, wo eine absolut bestimmte Anzahl von Stimmen erforderlich ist, damit ein Kandidat als gewählt erklärt wird. Ferner dient zu ihrer inneren Rechtfertigung, dass sie dem Wähler Gelegenheit gibt, seinen Willen in vollständigerer Weise auch dahin zum Ausdruck zu bringen, wer ihm in zweiter, dritter Linie u. s. f. genehm ist.

Die Eventualstimmgebung kann entweder nachträglich geschehen, nachdem die Wähler nur den ihnen in erster Linie genehmen Kandidaten genannt haben und danach ein Ergebnis ermittelt ist, oder schon von vornherein.

a) Die nachträgliche Eventualstimmgebung. Da jedes Wahlverfahren rasch zu einer Entscheidung führen muss, so kann man es nicht dem Zufall anheimgeben, ob man mit einem neuen Wahlgang zum Ziel kommt, wenn der erste nicht dazu führte. Deshalb werden i. d. R. schon für den zweiten Wahlgang besondere Bestimmungen getroffen. Entweder wird von dem Erfordernis der Beziehung der Stimmbeträge der Bewerber zur Gesamtzahl der abgegebenen Stimmen abgesehen, oder wenn dies nicht geschieht, so muss die Auswahlmöglichkeit der Wähler auf eine gewisse Anzahl von Bewerbern beschränkt werden (Alternativenbeschränkung).

α) Die freie Eventualstimmgebung. In Frankreich und auch in Süddeutschland fand sich das sog. romanische Verfahren. Wenn im ersten Wahlgang kein oder nicht genügend viele Bewerber die absolute Majorität erlangt haben, so findet ein zweiter freier Wahlgang statt, in welchem relative Mehrheit entscheidet. Wählern, welche im ersten für einen Kandidaten gestimmt hatten, der nach dessen Ergebnis keine Aussicht auf Erfolg hat, ist dadurch Gelegenheit geboten, einer eventuellen Sympathie für einen aussichtsreicheren Bewerber Ausdruck zu geben.

β) Die Alternativenbeschränkung. Ihr Bild ist für die Majoritätswahl aus dem früheren Reichstagswahlrecht allbekannt. Weil im zweiten Wahlgang nur noch die beiden im ersten mit höchsten relativen Mehrheiten herausgekommenen Bewerber zur Wahl stehen und alle auf andere abgegebene Stimmen ungültig sind, so ist die unbedingte Gewähr gegeben, dass der eine der beiden die absolute Mehrheit erlangt.

b) Die Eventualstimmgebung von vornherein. α) Einzelstimmgebung. Thomas Hare ist es gelungen, nicht nur auf die verhältnismässige Vertretung die Aufmerksamkeit weitester Kreise zu lenken, sondern auch auf die Eventualstimmgebung von vornherein. Ungeteilt war die Stimmgebung, welche er empfahl; aber dem einen Kandidaten, welchem ein Wähler seine Sympathie in erster Linie zuwandte, durfte er weitere Namen auf seinem Stimmzettel hinzufügen, die für den Fall zur Geltung kamen, dass der zu oberst genannte Bewerber mehr Stimmen erhielt, als die Wahlzahl betrug. Bei der Resultatsermittelung wurden auf den Stimmzetteln zunächst nur die ersten Namen gezählt. Sobald dabei ein Bewerber die Wahlzahl erreicht hat, wird auf sämtlichen danach gezogenen Stimmzetteln sein Name gestrichen und wo er an erster Stelle stand, da kommt die Stimme mit ihrem vollen Gewicht zugunsten des zweitgenannten Bewerbers zur Wirkung. Entsprechend wird fortgefahren, wenn auch ein zweit-, drittgenannter Bewerber usw. die Wahlzahl erreicht hat. Schon vor Hare (seit 1855) war ein solches Verfahren für Wahlen zur dänischen ersten Kammer eingeführt worden.

β) Listenstimmgebung. Eine einfache Gestalt nahm die Eventualstimmgebung in der Listenwahl an. So, wie sie in der Schweiz anfänglich ausgebildet wurde, waren vor der Wahl Vorschlagslisten an die Wahlbehörde einzureichen. Bei der Wahl musste die Stimme zugunsten einer der eingereichten Listen abgegeben werden; anders war die Stimme ungültig. Bei der Abstimmung

konkurrierten nur die Listen, nicht die einzelnen Kandidaten. Die Stimmfreiheit des Wählers glaubte man dadurch genügend gewahrt, dass nur eine geringe Anzahl von Wahlberechtigten (20, 50, 100) bereits das Recht hatte, eine Vorschlagsliste zu unterzeichnen und einzureichen. In der Reihenfolge, in welcher die Bewerber auf einer Liste standen, wurden so viele für gewählt erklärt, als Vertreter auf die Liste gefallen waren. Hier gab also jeder Wähler seine Stimme in dem Sinne ab, dass er zunächst für den zu oberst genannten Kandidaten seiner Liste stimmte und eventuell auch für jeden nächstfolgenden. Auf die Reihenfolge, in welcher die Kandidaten einer Liste für gewählt erklärt wurden, konnte der Wähler bei Abgabe seiner Stimme keinen Einfluss ausüben. (Gebundene Liste.)

Das war freilich eine zu starke Einschränkung des Wählers. Es galt, dem Wähler zu ermöglichen sowohl zugunsten einer Liste zu stimmen als auch zugunsten von Kandidaten der Liste im besonderen. Man gestattete dem Wähler die Stimmenhäufung sowie auch die Kandidaten, welchen er Teilstimmen zuwies, verschiedenen Listen zu entnehmen. Der Fehler solcher Sprenkelung (p a n a c h e r) des Stimmzettels wird schon dadurch genügend gekennzeichnet, dass der Wähler, indem ein Teil seiner Stimme der einen, ein anderer Teil einer anderen Liste zugerechnet wurde, sich selbst bekämpfte. Bei der Resultatsermittelung wurden nämlich zuerst die Stimmbeträge für jeden einzelnen Kandidaten festgestellt und aus diesen durch Zusammenzählung der Stimmbeträge sämtlicher Kandidaten jeder Liste die Listenstimmsummen.

Einen andern Weg schlug man in dem b e l g i s c h e m Wahlgesetz von 1899 ein. Der Wähler kann auf seinem Stimmzettel einen der Namen unterstreichen. Damit erhält der betreffende Bewerber eine V o r z u g s s t i m m e. Jeder Bewerber ist gewählt, welcher an Vorzugsstimmen die Wahlzahl erreicht hat, einerlei an welcher Stelle in der Vorschlagsliste sein Name steht. Nun wird aber derjenige Wähler, welcher mit der Reihenfolge der Bewerber auf der Liste vollständig einverstanden ist, geneigt sein, die Unterstreichung zu unterlassen. Darum wird ein solcher Stimmzettel so behandelt, als ob der Wähler seine Stimme in erster Linie dem zu oberst auf der Liste genannten Bewerber als Vorzugsstimme gegeben hätte. Hatte dieser die Wahlzahl überschritten, so würde der Ueberschuss an solchen Stimmen zugunsten des zweitgenannten Bewerbers gleich Vorzugsstimmen gerechnet und wenn sich wieder ein Überschuss ergab, ebenso für den drittgenannten usw.

γ) Listenverbindung. Es konnte der Fall eintreten, dass von mehreren einander nahestehenden Listen keine die Wahlzahl erreichte und somit auch alle ohne Vertreter blieben. Wird aber bei Einreichung der Vorschlagslisten für zwei oder mehr wechselseitig die schriftliche Erklärung abgegeben, dass sie als v e r b u n d e n gelten sollten, so werden sie bei der Resultatsermittelung zunächst als eine einzige Liste behandelt. Nachdem so die allgemeine Verteilung der Vertreter vollzogen ist, findet innerhalb jeder Gruppe von verbundenen Listen eine nachträgliche verhältnismässige Verteilung der der Gruppe zugefallenen Vertreter auf ihre einzelnen Listen statt.

5. **Die Resultatsermittelung.** a) n a c h a b s o l u t b e s t i m m t e r G r e n z z a h l. Wir nennen G r e n z z a h l den Betrag von Stimmen, welchen ein Kandidat erlangt haben muss, um gewählt zu sein. Von a b s o l u t e r Grenzzahl sprechen wir, wenn sie nach der Gesamtsumme der abgegebenen Stimmen bemessen wird und zwar als Bruchteil von ihr. Ältestes Verfahren dieser Art ist die absolute Majorität; die Hälfte der Gesamtzahl der abgegebenen Stimmen ist hier die Grenzzahl.

Von den Verhältniswahlverfahren geht das H a r e sche von einer absoluten Grenzzahl aus. Wenn in einem Wahlkreis r Repräsentanten zu wählen sind und G die Gesamtzahl der abgegebenen Stimmen ist, so ist die Grenzzahl, die wir bei Verhältniswahl nach der üblichen Weise Wahlzahl (q) nennen wollen: $q = \frac{G}{r}$ (H a r e sche Wahlzahl).

Hare hatte die Wahlzahl grösser genommen als nötig. Sie darf freilich auch nicht zu klein sein, da sich sonst mehr Vertreter ergeben wurden, als Sitze vorhanden. Hares Landsmann D r o o p gelang die Verbesserung. Die Grenzzahl, welche weder zu gross noch zu klein ist, beträgt: $q = \frac{G}{r+1}$ (D r o o p sche Wahlzahl).

In dem einzigen Falle, dass gerade r+1 Kandidaten Stimmen erhielten und jeder gleichviel also jeder $\frac{G}{r+1}$ Stimmen, würde die Verlegenheit eintreten, dass man 1 Vertreter zu viel erhielte. Man hat deshalb und freilich auch, um Brüche bei der Wahlzahl zu vermeiden, stets an Stelle der genauen Zahl $\frac{G}{r+1}$ die nächstgrössere ganze Zahl genommen.

b) Resultatsermittelung nach relativer Höhe der Stimmsummen. Die Gesamtzahl der abgegebenen Stimmen wird überhaupt nicht in die Rechnung einbezogen. Grundlegend ist folgende Erwägung:

Wenn mehrere Vertreter zu wählen sind, so kann eine Partei A nur dann 2 Vertreter erhalten, wenn ihre Stimmsumme (a) das Doppelte beträgt von der Stimmsumme (b) der nächstgrösseren Partei B. Die Partei A kann 3 Vertreter erhalten, wenn ihre Stimmsumme den dreifachen Betrag der Stimmen der Partei B überschreitet. Ist noch ein vierter Vertreter zu vergeben und die Stimmsumme der Partei A bleibt unter dem Vierfachen der Partei B, so erhält B den Sitz. Ein fünfter Vertreter würde sich nach dem Gesichtspunkt verteilen, ob $\frac{a}{4}$ oder $\frac{b}{2}$ den grösseren Quotienten ergibt oder ob nicht die Stimmsumme c einer dritten Partei C jeden der beiden Quotienten überragt. In der beschriebenen Form wurde das Verfahren von dem belgischen Professor d'Hondt befürwortet und pflegt nach ihm benannt zu werden. Die Stimmsumme oder der Quotient, auf welchen der letzte der zu vergebenden Sitze entfällt, stellt diejenige Stimmenzahl dar, welche je zur Erlangung eines Vertreters zureicht (d'Hondtsche Wahlzahl).

Durch eine mehrfache Anwendung des d'Hondtschen Verfahrens hat das schwedische Reichstagswahlgesetz vom 26. Mai 1909[3a]) erreicht, einerseits dem Wähler grösste Wahlfreiheit zu sichern, andererseits Unvollkommenheiten bisheriger Verfahrensweisen zu beseitigen. Die eine der letzteren ist die Möglichkeit des „Köpfens" der Listen. Gegnerische Parteien konnten bei Listenwahl mit Panachierbefugnis des Wählers zu dem Wahlmanöver greifen, einen Teil ihrer Mitglieder „abzukommandieren", um unbedeutenden Kandidaten einer anderen Liste Stimmen zu geben. Wies dann diese Partei strenge Geschlossenheit auf, so dass von ihren Bewerbern jeder ungefähr die gleiche Stimmenzahl hatte, so wurde sie, wenn wie üblich die Zuweisung der Sitze nach relativer Mehrheit erfolgte, ihrer Führer beraubt und nur minderbedeutende ihrer Bewerber kamen ins Parlament. Rätselhaft ferner musste eine Bestimmung wie diejenige des § 11 unseres Wahlgesetzes zur Nationalversammlung, dass derselbe Bewerbername nur auf einer Liste in einem Wahlkreise vorkommen dürfe, jedem denkenden Betrachter erscheinen (Verbot „gemeinsamer Kandidatur"). Denn eine Überbrückung der Parteigegensätze zugunsten allgemein anerkannter Persönlichkeiten konnte doch nur erwünscht sein. Tatsächlich erklärt sich auch jene Bestimmung einzig aus der technischen Verlegenheit, dass man nicht unterscheiden konnte, welcher Liste eine Kandidatenstimme zuzurechnen sei, wenn ein Bewerbername auf mehreren Vorschlagslisten hätte genannt werden dürfen.

Diese Vervollkommnungen erreicht das schwedische Gesetz, indem es eine Listenwahl ohne das Erfordernis der Einreichung von Vorschlagslisten durchgeführt hat. Die Aufstellung von Bewerbern fällt somit genau ebenso ausserhalb der gesetzlichen Regelung, wie das bei der Majoritätswahl der Fall war. Seinen Stimmzettel vermag sich der Wähler völlig frei zusammenzustellen. Er darf zwei Namen mehr nennen, als dem Wahlkreis Abgeordnete zustehen, und zwar mit oder ohne Parteibezeichnung. Die Wahlkreise sind für die Wahlen der Abgeordneten zur zweiten Kammer so bemessen, dass ihnen drei bis acht Abgeordnete zukommen.

Man ist sich von vornherein darüber klar gewesen, dass der Wähler regelmässig einen Stimmzettel abgeben werde, der ausser den Bewerbernamen auch eine Parteibezeichnung enthielte. Darum wurden sämtlich Stimmzettel, die der Parteibezeichnung entbehrten, nur zu einer einzigen Liste, der „freien Gruppe", zusammengefasst.

[3a]) Tecklenburg, Schmollers Jahrbuch, 1919 S. 1174.

Bei der Resultatsermittelung werden zunächst die Listenstimmen für jede Parteigruppe und für die freie Gruppe festgestellt, worauf die Verteilung der Sitze an sämtliche Gruppen nach dem d'Hondtschen Verfahren stattfindet.

Das alles ist höchst einfach. Bei der Zuweisung der Sitze an die Kandidaten hingegen musste als Gegenstück zu der weiten Freiheit des Wählers eine eingehende Regelung getroffen werden. Allein auch dieser Vorgang ist leicht zu erfassen, da er nach einem einzigen und einheitlichen Gedanken durchgeführt ist. Die Zusammenfassung der Stimmzettel nach Gruppen hat grundsätzlich ihren Zweck damit erfüllt, dass sie die Grundlage für die Verteilung der Sitze unter die Gruppen abgegeben hat. Darum wird für die Zuweisung der Sitze an die Bewerber von ihrer listenmässigen Zusammengehörigkeit abgesehen und jedem Bewerber eine „Vergleichszahl" zugeordnet. Mit diesen treten die einzelnen Bewerber untereinander, ohne Rücksicht auf ihre Gruppenzugehörigkeit, in Wettbewerb. Die Vergleichszahl beruht auf derselben Erwägung wie das d'Hondtsche Verfahren. Wenn nämlich Stimmzettel für ihren ersten Bewerber einen Sitz erlangt haben, so kann denselben nur dann für ihren zweiten ein Sitz zugewiesen werden, wenn sie eine gewisse, noch höhere Anzahl von Stimmen erreichen, als sie zur Ernennung des ersten erforderlich war. Dieser Gedanke kann aber auch in der Form gestaltet werden, dass man sagt, jeder Stimmzettel, der bereits den obersten Bewerber als gewählt aufweist, hat danach nur noch ein Stimmgewicht von einhalb für den zweitgenannten, ein Stimmzettel, der zwei Kandidaten als gewählt aufweist, hat nur noch ein Stimmgewicht von einem Drittel für den drittgenannten usw. In der ersten Form verwendet das Gesetz die Vergleichszahl bei der „Rangordnungsregel", in der zweiten bei der „Reduktionsregel".

Die Rangordnungsregel wäre überflüssig, gälte es nicht, dem „Köpfen" der Listen zu steuern. In mustergültiger Weise hat das schwedische Gesetz solche missbräuchliche Ausnutzung der Wahlfreiheit unmöglich gemacht. Da es sich um den Schutz der Parteigeschlossenheit handelt, musste hierbei noch einmal auf die Gruppenzugehörigkeit zurückgegriffen werden. Die Rangordnungsregel besagt: Wenn ein Bewerber auf mehr als der Hälfte der Stimmzettel einer Gruppe an erster Stelle steht, so ist er gewählt. Steht ein Bewerber auf zwei Drittel der Stimmzettel der Gruppe an zweiter Stelle und weisen diese an erster Stelle alle denselben anderen Bewerber auf, so ist auch der zweitgenannte gewählt. Entsprechendes gilt für den dritten, vierten Bewerber u. s. f., wenn drei Viertel, vier Fünftel usw. Stimmzettel in ihren Bewerbern von oben herab gleichlauten.

Werden nach der Rangordnungsregel nicht alle Sitze einer Gruppe besetzt, dann erst greift die Reduktionsregel Platz. Jetzt konkurrieren die Wahlzettel ohne Beachtung ihrer Gruppenzugehörigkeit, und zwar diejenigen, von deren Bewerbern noch keiner einen Sitz erhalten hat, mit dem Stimmgewicht von eins, diejenigen, deren oberster Bewerber schon als Abgeordneter festgestellt ist, mit dem Stimmgewicht von einhalb, bei zwei zu Sitzen gelangten Bewerbern mit einem Drittel u. s. f.

Bei der freien Gruppe ist für die Zuweisung der Sitze die Reduktionsregel allein massgebend.

Durch die Reduktionsregel ist das Verbot der gemeinsamen Kandidatur überflüssig gemacht, da sie bei Zuweisung der Sitze alle Bewerber ohne Rücksicht auf ihre Gruppenzugehörigkeit in Wettbewerb treten lässt.

### III. Die Wahlsysteme.

Die Zerlegung der „Wahlsysteme", wie man nicht gerade sehr passend die Arten des Wahlverfahrens bezeichnet, in ihre Elemente lehrt dreierlei. Erstens vermögen dadurch die bestehenden Wahlgesetze darauf geprüft zu werden, ob sie den politischen Zwecken, die man von ihnen erwartet hat oder verlangt, erfüllen, oder an welchen ihrer Bestandteile es liegt, dass sie dessen ermangeln. Zweitens erscheinen wegen der Menge der möglichen Kombinationen der verschiedenen Ausgestaltungen der Elemente alle „Erfindungen" neuer Systeme müssig. Aus dem Zusammenhalt dieser beiden Lehren folgt die dritte, dass alle fruchtversprechenden Fortbildungsvorschläge auf der Grundlage des geltenden Wahlrechts in einem Staate geschehen müssen. Hier sollen nur einige Beispiele gegeben werden.

Das Reichstagswahlgesetz vom 30. November 1918 zeigt ein Verfahren gebundener Listen in Wahlkreisen von 5 bis 17 Abgeordneten. Die Stimmabgabe ist einheitlich. Dem Wähler ist jeder Einfluss auf die Reihenfolge, in welcher die Kandidaten für gewählt erklärt werden, bei Abgabe seiner Stimme versagt. Das volle Stimmgewicht jedes Wählers wird zunächst dem obersten Kandidaten der Vorschlagsliste, der überschiessende Betrag dem zweitgenannten und so fort der weiter unverbraucht gebliebene Betrag des Stimmgewichts den folgenden Kandidaten zugerechnet, m. a. W. die Bewerber werden, wie das Gesetz sagt, in derjenigen Reihenfolge für gewählt erklärt, in welcher sie auf der Vorschlagsliste genannt sind. Listenverbindung ist zuzulassen. Die Resultatsermittelung geschieht nach d'Hondtschen Verfahren.

Noch nie hat ein Staat die Freiheit des Wählers bei Abgabe seiner Stimme in gleicher Weise beschränkt, wie das in Deutschland geschehen. Zugunsten der Personen, welche die einer Liste zugefallenen Liste einnehmen sollen, bestimmend einzuwirken, ist dem Wähler einzig und allein bei Einreichung der Vorschlagslisten möglich gewesen. Allein da diese reichlich früh (am 4. Januar) vor der am 19. Januar 1919 vollzogenen Wahl eingereicht sein mussten, so hatte damals die Wahlagitation noch nicht eingesetzt und zudem war die Verhältniswahl in Deutschland fast nirgends eingelebt. So kam es, dass von dieser Möglichkeit nur in einem einzigen Wahlkreis Gebrauch gemacht wurde und dieser, der 37., hatte zum Hauptbestandteil Hamburg, wo seit 1906 die Verhältniswahl galt. Hier hatten sich zum Zwecke der Durchsetzung bestimmter Bewerber innerhalb der deutschnationalen Volkspartei und der demokratischen Volkspartei Gruppen gebildet, und so waren von der ersteren 3, von der demokratischen Volkspartei 2 Listen eingereicht worden, die je untereinander verbunden waren. Die demokratische Volkspartei erzielte auch den Erfolg, dass ihre Liste I zwei und Liste II einen Sitz erhielten.

Im übrigen spielten sich die Wahlen so ab, wie das von den Parlamentariern und Parteiausschüssen erwartet war: Jede Partei reichte im Wahlkreis eine einzige lange Vorschlagsliste ein, voran die Parteihäupter, von ihnen abwärts mehr und mehr unbekannt klingende Namen, nicht vergessen Frauen, aber nie an erster Stelle und überhaupt nur spärlich und verstreut. Reichlichem Tadel von fortschrittlicher Seite stand auf reaktionärer hämische Freude an dem Misslingen des Wahlgesetzes gegenüber und man erteilte ihm das Lob, dass es die die obrigkeitliche Macht vermittelst der Strenge der gebundenen Liste konserviert und in die Hände der Parteivorstände gelegt habe[4])!

Der bayerische Wahlgesetzentwurf vom 17. Februar 1919 weist gleichfalls das Verfahren der gebundenen Liste auf; jedoch im Gegensatz zu allen übrigen deutschen Gesetzen gewährt er den Wählern bei Abgabe ihrer Stimme eine Einwirkung auf die Person der Gewählten dadurch, dass es ihnen erlaubt, einem Bewerber eine Vorzugsstimme zu geben. Allein das bayerische Verfahren bleibt hinter seinem Muster, dem belgischen Wahlgesetz von 1899 zurück. Der Wähler darf nur einen einzigen Namen auf seinem Stimmzettel nennen. Dadurch rechnet sein volles Stimmgewicht erstens derjenigen Vorschlagsliste, welcher der Bewerber angehört, als Listenstimme und zweitens dem genannten Kandidaten als Kandidatenstimme zu. Von jeder Liste werden nach relativer Mehrheit der Vorzugsstimmen soviele Kandidaten für gewählt erklärt, als der Liste Vertreter zugefallen sind. Beliebte Bewerber werden meist eine übergrosse Anzahl von Vorzugsstimmen erhalten, zumal der ganze Staat mit 180 Abgeordneten einen einzigen Wahlkreis bildet. Unter den weniger oder nur lokal bekannten Kandidaten wird dem Zufall eine zu grosse Rolle gelassen, wer das Glück hat, eine noch genügende Mehrheit zu erreichen. Hierüber war man sich bei Vorlage des Entwurfes bereits klar geworden und um nicht Persönlichkeiten, auf deren Sitz im Parlament die Parteien Gewicht legen, ausgeschlossen zu sehen, liess man in der angegebenen Weise nur 163 von den insgesamt 180 Abgeordneten wählen. Wer die verbleibenden 17 Sitze haben soll, bestimmen Vertrauensmänner, welche die Parteien bei Einreichung der Vorschlagslisten nennen. Wieviele von diesen jeder Vorschlagsliste zukommen, ergibt sich aus einer Fortrechnung nach dem d'Hondtschen Verfahren vom 164. bis zum 180. Vertreter.

[4]) Erich Kaufmann, Deutsche Juristenzeitung, 1919, Nr. 1.

Von ausländischen Wahlgesetzen sei nur auf das schweizerische vom 14. Februar 1919 für den Nationalrat und das dänische vom 10. Mai 1915 hingewiesen. Ersteres weist das unter dem Namen der „freien Liste" bei uns bekannte Verfahren auf. Dem Wähler ist freigestellt, auf seinem Stimmzettel auch Kandidaten verschiedener Vorschlagslisten zu nennen. Auch darf er kumulieren; freilich nicht mehr als 2 Stimmen darf er auf denselben Kandidaten häufen. Das dänische[5]) baut als ein Muster schonender Reform über den hergebrachten ländlichen Einerwahlkreisen ein Proportionalverfahren auf. In jedem Wahlkreis ist der Höchstherausgekommene gewählt. Die dabei wirkungslos gebliebenen Stimmen werden zur Verteilung von weiteren 23 Vertretern nach d'Hondtschen Verfahren parteiweise zusammengerechnet, indem die 51 Wahlkreise Jütlands und die 41 von Örne zu zwei Wahlkreisen höherer Ordnung („Gebieten") zusammengefasst werden. Dagegen bildet Kopenhagen-Frederiksburg mit 24 Abgeordneten einen einheitlichen Wahlkreis mit unmittelbarer Verhältniswahl.

### IV. Die Arten des Wahlrechts und ihre Begründung.

Am einfachsten ist ein Wahlrecht, wenn es auf gleicher Wertung aller Stimmberechtigten beruht. Vom gleichen Stimmrecht war daher ursprünglich die Entwicklung des Wahlrechts ausgegangen und an diese Erscheinung knüpft auch die älteste theoretische Rechtfertigung der Wahl an. Das gleiche Stimmrecht der Staatsbürger wurde als ein angeborenes natürliches Recht des Individuums hingestellt. Doch diese Auffassung hinderte nicht, dass man dem Geist der früheren Jahrhunderte entsprechend, es als selbstverständlich annahm, dass ein Wahlrecht nur den Männern zustand; ja so gut in der französischen Revolution als auch von dem deutschen Rationalismus wurden ausser den Frauen auch diejenigen Männer vom Wahlrecht ausgeschlossen, die sich in dienender Stellung befanden. In Wahrheit wurde also selbständige Lebensstellung zur Voraussetzung des Stimmrechts gemacht. Allein selbst ein derartig immerhin begrenztes Stimmrecht, wie es die französische Conventsverfassung von 1793 aufwies, vermochte vorerst auf dem europäischen Kontinent noch nicht Fuss zu fassen.

Das Mittelalter hatte neben dem Fürsten, den drei Ständen, der Ritterschaft, Geistlichkeit und der Städte Anteil an der Ausübung der Staatsgewalt gewährt. Die Bauern erlangten als vierter Stand nur in einigen Staaten, z. B. in Schweden, eine Vertretung auf den Landtagen. Seit dem 17. Jahrhundert geriet die ständische Verfassung in Verfall und wurde durch den Absolutismus abgelöst. Gleichwie gegenüber der flammenden Gleichheitsforderung Rousseaus Ludwig XVI. eine Wiederbelebung der ständischen Verfassung durch Berufung der „Generalstände" versucht hatte, so knüpfte auch das 19. Jahrhundert an das ständische Vorbild an. Das Kurienwahlrecht in Oesterreich weist engste Anlehnung auf. Das Klassenwahlrecht, wie es in das preussische Verfassungsrecht seit 1849 Aufnahme gefunden, konnte man nicht mit Unrecht als eine Erneuerung der „nationalen Rechtsidee von den Ständen" ansehen. Denn in seinen Mustern, dem Gesetz wegen Anordnung der Provinzialstände für die Rheinprovinzen vom 27. März 1824 und der rheinischen Gemeindeordnung vom 23. Juli 1845, hatte man nur aus dem Verlegenheitsgrunde, dass durch die Napoleonische Herrschaft der Unterschied der ritterschaftlichen und bäuerlichen Güter von Grund aus beseitigt und eine Wiederherstellung unmöglich erschien, das Dreiklassenwahlrecht geschaffen. Ritterschaftliche und bäuerliche Güter wurden gleichgestellt und nur nach ihrem Werte in Betracht gezogen. So konnte ihnen ferner der Besitz beweglichen Vermögens, dem das hereinbrechende industrielle Zeitalter Bedeutung geschaffen hatte, zur Seite gesetzt werden. Der Steuerwert des Besitzes innerhalb der Gemeinde (seit 1893 innerhalb jedes Urwahlbezirkes) wurde zusammengerechnet. Die höchstbesteuerten Wähler, welche ein Drittel vom Gesamtbetrag der direkten Staatssteuern aufbrachten, bildeten die erste Klasse. In der zweiten erachtete man den Mittelstand besonders vertreten, welcher ein anderes Drittel aufbrachte. Die dritte Klasse bildeten die Geringstbesteuerten, denen seit 1893 die gar nicht Besteuerten mit einem fingierten Steuersatz von 3 Mark hinzugesellt wurden. Die Wahl geschah indirekt. Jede Klasse wählte die gleiche Anzahl von Wahlmännern. So kam es, dass bei der Abgeordnetenwahl die beiden ersten Klassen regelmässig die Entscheidung gaben.

[5]) Hollmann, Schmollers Jahrbuch 43. Jahrg., S. 67.

Man hätte diese Entwicklung sogleich von ihrem Anbeginn an als historisch und, wie man später im Sinne der Auffassung des Staates als eines Organismus zu sagen pflegte, organisch bezeichnen können. Allein das tat man erst seit dem Aufkommen der historischen Rechtsschule. Der konstitutionellen Theorie der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts war noch eine rationalistische Rechtfertigung eigen. Durch die Wahl sollten die Erlesensten des Volkes ins Parlament gebracht werden. Das sah man am sichersten gewährleistet, wenn diejenigen der Wähler, denen man die beste Urteilsfähigkeit zutraute, ein bevorzugtes Stimmrecht genössen und dadurch den überwiegenden Einfluss auf die Wahl ausübten. Daneben ging die Begründung her, dass gleichen Pflichten — gedacht dabei an die Steuerleistung — gleiche Rechte entsprechen müssten.

Gleiches Stimmrecht galt in den nordamerikanischen Staaten. Seit 1848 zog es auf unserem Kontinent von neuem die Aufmerksamkeit auf sich. Es war auch erfolgreich in deutschen Ländern und dem Namen nach auch in Frankreich. Seine Rechtfertigung aus der natürlichen Gleichheit der Menschen schwand zwar nicht überall; allein neben sie trat eine neue Begründung. Dem Staatswesen hatte die Soziologie die Gesellschaft zur Seite gestellt. Der Auswirkung aller gesellschaftlichen Kräfte und Strömungen im Volke sollte die Wahl dienen und ihnen Vertretung und Geltung im Parlament sichern. Der Versuch einer rechtlichen Scheidung und Gruppierung der Wählerschaft, ihre Organisation durch Gesetz, wird aufgegeben. So ist zwar rechtlich die Wählermasse atomisiert; allein sie hat inzwischen ihre gesellschaftliche Organisation in den — einst vom Rationalismus verpönten — Parteien gefunden.

Wie jedoch während des ganzen Zeitraumes der Durchsetzung des allgemeinen Wahlrechtes sich fast bis zur Gegenwart das Klassenwahlrecht erhalten hatte, so war auch gleichzeitig eine neue Form der Abstufung des Wahlrechts aufgekommen, das Mehrstimmenrecht (Pluralwahlrecht) und hatte in Belgien (1893). Sachsen (1909) und Hessen (1911) Eingang gefunden. Die Wahlrechtstheorie tat die Verträglichkeit des Mehrstimmenrechts mit der gesellschaftlichen Begründung des Wahlrechts dar, indem sie für den Staat das Recht forderte, diejenigen Gesellschaftsklassen zu bestimmen, auf welche er sich vornehmlich stützen wolle. Das staatliche oder Ordnungsinteresse wurde über das Freiheitsinteresse gestellt.[6])

Allerdings die Sicherheit, durch das Mehrstimmenrecht ohne ein Übermass von Zusatzstimmen die beabsichtigte Zusammensetzung der zweiten Kammer zu erreichen, blieb namentlich für Industriestaaten fragwürdig. So wurde man zu Anfang dieses Jahrhunderts besonders in Sachsen zur Erwägung einer berufsständigen Vertretung geführt. Ihre Rechtfertigung wurde aus der organischen Staatstheorie geschöpft. Allein wenn ein beachteter Vertreter (Georgi) nur zu einer Vertretung der Landwirtschaft, des Handels und der Industrie, des Kleingewerbes, der freien Berufe und der öffentlich-rechtlichen Körperschaften gelangt, die Vertretung der Arbeiter aber einzig der daneben beibehaltenen allgemeinen Wahl überlässt, so kann bei dieser Unvollständigkeit die Erfolglosigkeit dieser Bestrebung nicht verwundern.

Die Revolution in den Zentralstaaten brachte Änderungen des Wahlrechts, die da um so einschneidender wirkten, wo man zu lange seine Fortbildung vernachlässigt hatte, Wahlberechtigung mit 20 Jahren, Frauenstimmrecht, Einschränkung des Wohnsitzerfordernisses, sowie Verwirklichung der Gleichheit des Wahlrechts, die bis dahin auch im Reiche nur als Phrase bestand. Bei dem besseren Ausbau des Wahlverfahrens gilt der Kampf der Entscheidung, ob der Partei oder dem Wähler die Macht in die Hände gegeben werden soll. Die Parteileitungen haben schon seit dem Reichstagswahlgesetz vom 24. August 1918 im Deutschen Reiche begonnen, in einer Weise den tatsächlichen Einfluss auf die Wahl an sich zu reissen, wie es bei der früheren Majoritätswahl darum weniger der Fall war, weil die kleinen Wahlkreise Berücksichtigung der örtlichen Interessen und Wünsche der Wähler erheischten.

Wenn eine Rechtseinrichtung von schlechter Ausbildung ihren Zweck nicht zu erfüllen vermag, so besagt das nichts gegen sie. Ob ein Verhältniswahlverfahren, das freie und wirksame Durchsetzung jeglicher, auch wirtschaftlicher Gruppierungen gewährleistet hätte, nicht beruhigend auf die aufschiessende Bewegung zu berufsgenossenschaftlichem Zusammenschluss eingewirkt hätte,

[6]) v Savigny 12, 21; Rehm, Art. Wahlsysteme a. E.; Smend 14.

eine Erwartung, die man in Frankreich gehegt hatte[7]), kann wegen der Rückständigkeit und Unvollkommenheit des neuen Wahlverfahrens nicht als widerlegt angesehen werden. Im Deutschen Reich brach sie sich ausserhalb der Parlamentswahl selbständig Bahn. Dafür bietet die Reichsverfassung vom 11. August 1919 bereits Belege. Allerdings ist den Betriebsarbeiter-, Bezirksarbeiterräten und dem Reichsarbeiterrat die geforderte besondere politische Bedeutung versagt worden; nur für die wirtschaftliche Verwaltung haben sie im Art. 165 Anerkennung gefunden. Dagegen ist dem aus Reichsarbeiterrat und Unternehmervertretungen zusammengesetzten Reichswirtschaftsrat auch politische Betätigung eingeräumt und zwar nicht nur durch Begutachtung sozialer und wirtschaftlicher Gesetzesvorlagen, sondern auch durch das Recht selbständiger Beantragung und Vertretung der eingebrachten Vorlage im Reichstage durch eines seiner Mitglieder.

Durch diesen Einfluss, der den wirtschaftlichen Gebilden auf die Gesetzgebung ausserhalb der Parlamentswahl eingeräumt wurde, in einem weiteren Masse aber erstrebt war, wird deren Betrachtung in den grösseren Zusammenhang der Staatswillensbildung zu einem Problem der Zukunft, freilich nicht durch sie allein, sondern ebensosehr auch durch die Aufnahme des Volksentscheids und Volksbegehrens in das deutsche Verfassungsrecht. Die Wechselwirkung des psychologischen Einzelwillens und des juristischen Gesamtwillens bei dem Gange der Staatswillensbildung[8]) wird zur Beurteilung der Parlamentswahl neue Gesichtspunkte zu eröffnen und Bestrebungen, die sich in der Gegenwart hart stossen, zur Ruhe und Reife zu bringen vermögen.

# 29. Abschnitt.

# Die politischen Parteien in Deutschland vor dem Kriege.

Von Professor Dr. **Ludwig Bergsträsser,**
Privatdozent der Geschichte an der Technischen Hochschule Berlin.

**Literatur.**

I. Allgemeines: F. Salomon, Die deutschen Parteiprogramme 2. Aufl. Leipzig 1912; L. Parisius, Deutschlands politische Parteien und das Ministerium Bismarck, 1878; Dr. Hermann Rehm, Deutschlands politische Parteien, 1912. — II. a) Die Konservativen: F. Wegener, Die deutschkonservative Partei, Berlin 1908; G. Ritter, Die preussischen Konservativen und Bismarcks deutsche Politik, 1913; W. Schmidt, Die Partei Bethmann-Hollweg, 1910. — b) das Zentrum: M. Spahn, Das deutsche Zentrum, 2. Aufl., Mainz 1906; O. Mejer, Zur Naturgeschichte des Zentrums, 1882; Dr. Karl Hoeber, Der Streit um den Zentrumscharakter, 1912. — c) Liberalismus: eine auch nur einigermassen befriedigende Gesamtdarstellung fehlt. Für die letzte Zeit etwa: W. Kulemann, Zusammenschluss der Liberalen. Dresden 1905. Als Ersatz können einige Biographien gelten: J. Hansen, Gustav von Mewissen, 1906; L. Parisius, Leopold Frh. von Hoverbeck, 1897—1900; H. Oncken, Rudolf von Bennigsen, 1910; F. Rachfahl, Eugen Richter, Zeitschrift für Politik V. — d) Sozialdemokratie: F. Mehring, Geschichte der deutschen Sozialdemokratie, 3. Aufl., 1906; Paul Kampffmeyer, Arbeiterbewegung und Sozialdemokratie, 1919.

Wenn man das parteipolitische Leben Deutschlands vor dem Kriege betrachtet, wird man immer davon ausgehen müssen, dass es im Verhältnis zu der Entwicklung anderer Länder jung ist. Es bedarf gar nicht des Vergleiches mit der ungeheuren Tradition englischen öffentlichen Lebens, die sich durch Jahrhunderte erstreckt. In Frankreich begann es im Jahre 1789, in den Vereinigten Staaten von Nordamerika schon um einiges früher, in Deutschland geht die Gesamtentwicklung

[7]) Tecklenburg, Entwicklung des Wahlrechts, 232 ff.
[8]) Tecklenburg, Die Staatswillensbildung, Zeitschrift für öffentliches Recht, Jahrg. I, 1920.

nur zurück auf das Jahr 1848. Wohl gab es vorher auch Landtage, die süddeutschen seit 1820 etwa, mitteldeutsche seit der Julirevolution; aber das politische Leben in ihnen war denn doch denkbar eng; selbst an rein äusserlich-parlamentarischer Schulung haben diese einzelstaatlichen Landstuben ihren Mitgliedern nicht allzuviel vermittelt; in der Hauptsache wohl darum weil der Begriff der Partei, oder vielmehr der Fraktion in ihnen verpönt war; die Sitze der Mitglieder wurden verlost, nicht gewählt, und damit der natürliche Faktor der Ordnung und der Verfeinerung parlamentarischer und parteipolitischer Arbeit in seiner Wirkung gehemmt. Im Frankfurter Parlament hat ein preussischer Abgeordneter mit Recht und mit innerer Verwunderung festgestellt, dass die süddeutschen Parlamentarier trotz ihrer Landtagserfahrung den norddeutschen Vertretern nicht überlegen waren, wenigstens nicht in dem Masse, wie man es erwartet hatte; der Unterschied glich sich sofort aus. Genau wie mit dieser äusserlichen Erfahrung, der politisch-geschäftlichen Routine, stand es auch mit der inneren, der Durcharbeitung der grossen politischen Probleme und der daraus folgenden Fähigkeit zu politischer Arbeit. Beide stecken 1848 noch durchaus in den Kinderschuhen; mit beiden wird erst 1848 begonnen. Man kann also sagen, dass die politischen Parteien Deutschlands im Jahre 1914 auf ein Alter von etwa 2 Generationen zurückblickten gegen rund 4 in Frankreich.

Das bedeutet um dessentwillen sehr viel, weil die Geschichte der politischen Parteien in allen Ländern in einer ganz bestimmten Linie verläuft. Sie geht von der idealistischen Theorie zur realistischen Praxis. Diese Entwicklung braucht Zeit. Es gehört zu den besonderen Schwierigkeiten der deutschen Entwicklung, dass diese Umbildung der deutschen politischen Parteien erstens einmal vielfach gehemmt worden ist durch staatliche Eingriffe. In den Vereinigten Staaten hat es solche gar nicht gegeben; in Frankreich nur intermittierend, immer wieder abgelöst von Zeiten, in denen die politischen Parteien den bestimmenden Einfluss und damit die Verantwortung im Staate hatten. Bei uns war das bis zur Revolution nicht der Fall; dafür hat die staatliche Autorität bis zum Kriege immer wieder den Versuch gemacht, ihr widerstrebende Parteien dadurch zu brechen, dass sie staatliche Machtmittel gegen sie anwandte. Dazu kommt als weitere Hemmung: Die Umbildung der deutschen politischen Parteien zur realistischen Praxis vollzieht sich zeitlich zugleich mit der Begründung des einheitlichen deutschen Staates; dieser politische Vorgang wird der Exponent der Parteiumbildung, aber wiederum in einer ganz anderen Art etwa als in Italien; dort wollen nicht nur, wie auch in Deutschland, starke politische Parteien den Einheitsstaat, sondern sie machen ihn. In Deutschland wird er innerpolitisch gegen sie oder doch nur teilweise mit ihnen gemacht; so durchdringen staatlich-aussenpolitische und innenpolitische Entwicklung sich nicht. Nach der Begründung des Reiches setzt dann bald die Periode stärkster wirtschaftlicher Entwicklung ein, die zur Folge hat, dass in der inneren Politik die wirtschaftlichen Fragen vielfach als die wichtigsten erscheinen und die verfassungspolitischen manchmal überwuchern; das in derselben Zeit, in der die verfassungspolitische Entwicklung auf einem Punkte steht, wo sie weiter gefördert werden muss, wenn das Staatsganze nicht durch ihr Stocken gefährdet werden soll. Denn alles drängt zum Parlamentarismus hin, der aber dadurch gehindert wird, dass die wirtschaftspolitischen Fragen eine von ihm ablenkende Parteikonstellation ergeben. Überdies entzieht diese starke Betonung der Wirtschaftsfragen dem politischen Körper geistige Kräfte, deren Ersatz durch wirtschaftspolitische Führer nicht stattfindet.

Die hier allgemein angedeutete Entwicklung gilt für alle politischen Parteien in Deutschland; sie haben alle ihre theoretische Zeit gehabt, die man auch die doktrinäre nennen kann; nur hat sie allerdings bei verschiedenen Parteien aus verschiedenen Gründen ungleich lange gedauert.

Man hat vielfach behauptet, bei der konservativen Partei sei eine derartige Zeit überhaupt nicht festzustellen; zu unrecht. Allerdings hat diese Partei durch die politische Tradition ihrer Führer, die ja in der Regel in der Leitung des Staates, sei es in der Politik sei es in der Verwaltung tätig waren, früher als andere eingesehen, dass Politik ein zweckhaftes Handeln und ein Kampf um die Macht ist. Daraus ergaben sich viele ihrer Erfolge; aber trotzdem hat diese Partei lange Zeit hindurch in bestimmten Fragen gehandelt ohne Rücksicht auf die Tatsachen der staatspolitischen Verhältnisse in rein einseitiger Anwendung ihrer allgemeinpolitischen Überzeugungen.

Die konservative Partei, die für Deutschland ja eine wesentlich preussische Erscheinung ist, beginnt damit, während der Revolution die Macht des Herrschers zu verteidigen. Sie ist darin nicht rein gouvernemental insofern, als die Partei sich niemals gescheut hat der Regierung Opposition zu machen; aber doch jeweils unter der geschickten Fiktion als kämpfe sie für den Herrscher gegen seine schlechten Beamten. Lange Zeit hindurch war sie reaktionär, wenn man damit bezeichnet das Bestreben, einen vergangenen politischen Zustand wieder zurückführen zu wollen; denn im Grunde blieb sie bis 1876 absolutistisch. In jener Zeit ist sie auch ausgesprochen doktrinär gewesen; sie hat in den fünfziger Jahren für den engen Anschluss an Russland, für ein Zusammengehen mit Oesterreich in der deutschen Frage gekämpft aus innerpolitischen Gründen, weil sie hoffte dadurch den Zustand der Restauration zu erhalten; sie verkannte damit die Masstäbe der Beurteilung aussenpolitischer Probleme; die Auseinandersetzungen Bismarcks mit Gerlach sind in dieser Hinsicht bezeichnend. So fand sich die Partei erst spät mit dem Reiche ab.

Der Zentralpunkt ihrer Grundsätze war: Autorität nicht Majorität; sie stemmte sich deshalb jeder Entwicklung zu demokratischen Staatsformen, jeder Verbreiterung des Anteils des Volkes am Staate entgegen; weil das preussische Wahlrecht den Staat in die Hand einer Aristokratie gab, war es ihr Ideal. Auch darin steckt ein gewisser Doktrinarismus, gepaart mit dem Machtinstinkt; denn wohl sagte sich die Partei, dass ihre beherrschende Stellung an dieses Wahlrecht gebunden sei, sie musste sich aber auch sagen, dass dieses Wahlrecht so nicht auf die Dauer aufrecht erhalten werden könne; so hat sie es an rechtzeitigen Konzessionen fehlen lassen. Innerpolitisch folgte sie der alten Idee der organischen Entwicklung, die mit romantischen Vorstellungen vielfach verbrämt auf moderne Zustände übertragen wurde; eine autoritäre Gebundenheit erschien der Partei auch hier als das richtige. Wirtschaftspolitisch hat sie sich zwischen der Zeit bis 1876 und nach 1876 gewandelt, vorher freihändlerisch wurde sie schutzzöllnerisch als die Lage der Landwirtschaft sich änderte; sie ist immer die einseitige Vertretung landwirtschaftlicher Interessen gewesen, wurde darin seit den neunziger Jahren durch den Bund der Landwirte bestärkt. Der Entwicklung der Industrie, den sich bildenden Städten war sie nicht freundlich gesinnt; sie verlangte Rücksichtnahme auf besondere Interessen des Landes ohne umgekehrt auf besondere Interessen der Städte Rücksicht nehmen zu wollen. Vor allem die Entwicklung von Berlin wurde durch die Konservativen gehemmt, man denke an den Verkauf des Grunewalds, an Stadtbahnfragen u. A.

Ihren Rückhalt hatte die Partei hauptsächlich in den östlichen Kreisen der Monarchie und da nur in ländlichen Gebieten; soweit der Einfluss des grossen Besitzes reichte; dieser wurde rücksichtslos angewandt und schreckte vor Mitteln wie wirtschaftlichem Boykott Andersdenkender nicht zurück. Die Stimmenzahl der Partei war im Verhältnis zur Zahl ihrer Mandate immer klein. Da sie im Reichstag nie eine Mehrheit aus eigener Kraft bilden konnte, ging sie immer mit anderen Parteien zusammen; zeitweise mit den Nationalliberalen, zeitweise mit dem Zentrum; mit den Nationalliberalen eigentlich nur in den Fragen der staatlichen Machtmittel, den sog. nationalen Fragen im engeren Sinne, während wirtschaftliche Fragen zumeist mit der Zentrumspartei gemeinsam erledigt wurden, ebenso Fragen der Kulturpolitik. Zur Zentrumspartei zog sie auch ihre durchaus partikularistische Haltung, die oft dadurch verdeckt wurde, dass Preussen und Reich durch die gemeinsame Spitze in einer besonders engen Verbindung waren, die aber trotzdem vollauf bestand.

Die Zentrumspartei hat angefangen als eine rein konfessionelle Interessenvertretung; als solche bestanden Vorläufer schon in den süddeutschen Landtagen und im Frankfurter Parlament. Die Gründung in Preussen (Katholische Fraktion von 1852) ging zurück auf Erlasse des damaligen Kultusministers, die in kirchliche Interessen in einer Weise eingriffen, die mit der Verfassung in Widerspruch stand. Ein allgemein-politisches Programm hatte die Partei zunächst nicht; neben rheinischen Abgeordneten, die konstitutionell und innerpolitisch, auch wirtschaftspolitisch liberal waren, standen streng konservative schlesische Grossgrundbesitzer. Nur in einem war die Partei jeweils einig: sie war für die grossdeutsche Lösung der deutschen Frage, um zu verhindern, dass der katholische Volksteil in dem neuen Reiche in die Minderheit komme. Nach der Reichsgründung wurde diese Politik zu einer föderalistisch-partikularistischen umgemodelt, deren taktisch ungemein gewandter Vertreter der frühere hannoversche Justizminister Windthorst wurde.

Ihrem Wesen und ihrer Entstehung nach war die Partei eine konfessionelle. Es ist schon den Beobachtern im Jahre 1848 aufgefallen, wie schnell die politischen Führer des Katholizismus sich den neuen Verhältnissen anpassten, nachdem sie vorher im grossen und ganzen Vertreter des Beharrungszustandes gewesen waren. Darin liegt eine, wie die jüngste Revolution gezeigt hat, ständige, also wesensinhärente Eigenschaft der Politik dieser Partei; sie hat ihren Grund darin, dass eben letzten Endes nicht allgemeinpolitische, sondern kirchenpolitische Fragen die Partei haben entstehen lassen und halten. Die Durchsetzung kirchenpolitischer Ziele ebenso wie die religiös und konfessionell bedingte Auffassung bestimmter politischer Probleme ist nun an sich durchaus unabhängig von der Staatsform, innerhalb deren sie sich auswirken. Somit haben die Führer recht, wenn sie sich da opportunistisch anpassen zugunsten ihrer wesentlichen Aufgaben. Sie haben aber auch die taktische Freiheit das zu tun. Denn sie brauchen ihren Wählern nur den sachlichen Nachweis zu bringen, dass sich die neue Stellungnahme aus der Notwendigkeit der kirchlichen Interessen ergibt, um ihrer sicher zu sein. Deshalb hat die Zentrumspartei jeweils nach den verschiedensten Seiten hin Wahlbündnisse abschliessen können; nach rechts mit den Konservativen, nach links bis zur Sozialdemokratie hin ohne Rücksicht auf die Programme dieser Parteien, wo doch das sozialdemokratische unbedingt der Kirche feindlicher war als das irgend einer anderen Partei. Selbst für Landeswahlen, bei denen die Kulturfragen von bestimmender Wichtigkeit sind, hat das Zentrum, etwa 1905 in Bayern, diese taktische Freiheit gehabt. Sie ist innerlich noch dadurch gehoben worden, dass die Partei Wähler der verschiedensten Gesellschaftschichten vereinigt; vom schlesischen Hochadel über den bayerischen Bauern zum rheinisch-westfälischen Industriearbeiter. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit die wirtschaftlich an sich konträren Interessen tunlichst auf einer mittleren Linie zu vereinigen; deshalb ist das Zentrum eine wirtschaftspolitisch ausgesprochene Mittelpartei geworden und vor dem Kriege gewesen, vielleicht mit einer kleinen Tendenz gegen das mobile Kapital, das bei der Partei im Verhältnis wenig vertreten ist, und in steigendem Masse mit einem sozialen Einschlage. Der lag in der Partei schon frühe; der Bischof Ketteler von Mainz hat als Abgeordneter des Frankfurter Parlaments schon 1848 ein soziales Programm aufgestellt. Soziale Ideen sind ja eine selbstverständliche praktische Nutzanwendung christlicher Gedanken, der Fürsorge für Schwache, der Hilfe an den Geringen. Dass sie im Protestantismus nicht so stark politisch durchgedrungen sind, liegt einmal daran, dass der Protestantismus ein so geschlossenes Organ politischer Betätigung nicht hat, dann darin dass die protestantischen Kreise, die am meisten in ihrer Politik kirchlich bestimmt sind, die Konservativen, den Arbeiterfürsorgebestrebungen soweit sie staatlich waren und sein sollten, doch vielfach ablehnend gegenüber standen, da sie innerlich die Gleichberechtigung nicht anerkennen wollten. Die Geschichte des Verhältnisses zwischen Christlichsozialen und Konservativen ist hier bezeichnend.

Ab und an erwuchsen dem Zentrum aus seiner mittelparteilichen Ausgleichsstellung Schwierigkeiten; der linke Flügel, die Arbeiter, waren nicht damit zufrieden, dass in Zollfragen und in bezug auf die Landwirtschaft ziemlich reine Produzentenpolitik gemacht wurde. Doch kam hierdurch kein ernstlicher Riss in den Zentrumsturm. Bedenklicher erschienen zeitweise innere Auseinandersetzungen über den konfessionellen Charakter der Partei. Eine von dem Abgeordneten Bachem geführte Richtung empfand, da sie schon lange in der praktisch-politischen Arbeit stand, die konfessionelle Grundlage als zu eng; sie hinderte tatsächlich manchmal die freie Bewegung, hinderte vor allem insofern als die Protestanten in der Herrschaft der Zentrumspartei eine Herrschaft des Katholizismus über Protestanten erblickten, obwohl diese doch in der Mehrheit sind. So versuchte Bachem die Bestrebungen zu fördern, die aus dem konfessionellen Turm herausführen sollten. Nun war die Zentrumspartei in der Vergangenheit verschiedentlich in die Lage gekommen, Weisungen von hohen kirchlichen Stellen, auch von der höchsten kirchlichen Stelle, zu erhalten; einmal hatte sie sich dabei sehr fein herausgeholfen, aber auf die Dauer musste dieses Verhältnis geeignet sein, sie taktisch einzuengen. Die Geistlichkeit wiederum machte Ansprüche auf die oberste Leitung in allen die Moral und die Sitte betreffenden Fragen, in all dem also, wo der Papst ex cathedra sprechend unfehlbar ist. So ergaben sich Friktionen, die zu inneren Spannungen führten. Eine Richtung innerhalb der Partei wollte den konfessionellen Charakter erneut festgelegt wissen. Einige Bischöfe, darunter vor allem Korum-Trier, wollten einen bestimmten Einfluss auf die katho-

lischen Arbeitervereine nehmen und begünstigten die offen konfessionellen katholischen Fachabteilungen Sitz Berlin gegen die satzungsgemäss interkonfessionellen christlichen Gewerkschaften. Die lebhaften Auseinandersetzungen führten auch hier zu keiner Spaltung.

Gewisse Gegensätze bestanden vor dem Kriege auch über die Haltung der Fraktion zu den konstitutionellen Fragen. Einig war man sich darin, dass auf den Ausbau der Rechte des Reichstages im Rahmen der bestehenden konstitutionellen Staatsform aller Wert zu legen sei; denn damit schuf man der Partei die Handhabe stärkeren Einflusses. Aber an eine auch formell-staatsrechtliche Weiterentwicklung der parlamentarischen Verhältnisse dachte die Partei doch nicht; sie blieb beim Konstitutionalismus; sie verband sich so häufig mit den Konservativen, legte auf deren Bestand so grossen Wert, dass sie in Wirklichkeit die demokratische Entwicklung hemmte, indem sie eine demokratische Strömung des Volkes in ihrem linken Flügel band und dadurch unwirksam machte. Das Zentrum legte Wert darauf die Konservativen im preussischen Landtag zu erhalten, weil es mit ihnen in Kulturfragen zusammenging und weil es sie als Gegengewicht gegen die zunehmende Linke des Reichstags brauchte, um selbst das Zünglein an der Wage zu bleiben. Darum war das Zentrum gegen die Änderung des preussischen Wahlrechts, wenn es diese Grundanschauung auch unter allerlei taktischen Künsten verbarg. Es hat dadurch mit dazu beigetragen die innerpolitische Spannung entstehen zu lassen, deren revolutionäre Auslösung der Krieg dann veranlasst hat.

Einen ähnlichen mittelparteilichen Charakter wie das Zentrum hatte die nationalliberale Partei. Sie war 1866 begründet worden in der Absicht mit der Regierung an der Erreichung des Einheitszieles zu arbeiten; schon damals wies sie ihr Weg auf den Kompromiss, den sie in der Beratung der norddeutschen Verfassung erstmalig beschritt und dann ständig weiter ging. Dabei gelang es ihr gegenüber Bismarck nicht auf einer einmal festgelegten mittleren Linie zu bleiben, sie ist vielmehr schliesslich so weit zurückgedrängt worden, dass sie in der Kartellzeit mit den konservativen Parteien zusammen eine innere Politik machte, die an den liberalen Idealen gemessen ausgesprochen rückschrittlich war. Vor dem Kriege versuchte auch die nationalliberale Partei den wirtschaftlichen Ausgleich; sie machte die Schutzzollpolitik mit, aber doch nicht ihre Überspannungen; sie trat für die Weiterführung der Sozialpolitik ein, betonte aber stark die Notwendigkeit die Konkurrenzfähigkeit der Industrie aufrecht zu erhalten. In den kulturpolitischen Fragen, denen sie traditionell grosses Interesse entgegenbrachte, war sie dem liberalen Ideal durchaus ergeben. Taktisch litt sie darunter, dass sie als Mittelpartei nach rechts wie nach links hin Fühlung suchen musste. Sie fand eine eigentlich produktive Linie ihrer Politik nach längeren Schwankungen erst wieder, als der Reichskanzler Bülow 1906/7 die Blockpolitik einleitete, deren freudigster Träger die Partei gewesen ist. Die mittlere Linie in allen politischen Fragen entsprach ihren Wünschen ebenso wie die Gegnerschaft gegen Zentrum und Sozialdemokratie. Als die Blockpolitik dadurch zu Ende ging, dass die Konservativen feststellten dass ihre Interessen durch ein Zusammengehen mit dem Zentrum besser gewahrt würden, war keine Partei über diesen Abbruch der Blockpolitik empfindlicher berührt als die Nationalliberalen. Sie waren selbst oft mit den Konservativen zusammengegangen, hatten einen sachlichen Ausgleich gesucht und kamen sich nun in gewissem Sinne geprellt vor. So wurden die Dispositionen innerhalb der Partei verstärkt, die nach links gingen; die jungliberale Bewegung, die ohnehin ein stärkeres Betonen liberaler Gedanken verlangte, bekam Wasser auf ihre Mühle; die Gesamtpartei näherte sich ihrem linken Nachbarn. Besiegelt wurde diese Entwicklung dadurch, dass die Nationalliberalen bei den Reichstagswahlen von 1912 mit der fortschrittlichen Volkspartei ein Wahlabkommen trafen, das in den meisten Kreisen durchgeführt wurde und dahin ging in jedem Wahlkreise nur einen liberalen Kandidaten aufzustellen. Es war der erste Schritt zu einer Einigung des Gesamtliberalismus, die seit längerer Zeit schon von verschiedenen Seiten erstrebt wurde.

Der Gedanke war insofern richtig, als die zunehmende Einflusslosigkeit des Liberalismus und — insoweit er sein Vertreter war — auch des Bürgertums zu einem Teile gewiss auf der Zersplitterung der Fraktionen beruhte. Nun hatten sich infolge der Blockpolitik wenigstens die drei linksliberalen Parteien, Freisinnige Vereinigung, Freisinnige Volkspartei und Süddeutsche Demokratie geeinigt; sie hatten zunächst einen Fraktionsverband gebildet, sich dann ganz ver-

schmolzen. Daneben hatte der linke Flügel insgesamt eine bedeutsame Wandlung durchgemacht. Im Gegensatz zu den Nationalliberalen hatten die Linksliberalen es abgelehnt ihre Grundsätze praktischen Erwägungen, um nicht zu sagen zu opfern, doch wenigstens anzubequemen. Sie blieben lange in der idealistischen Entwicklungsphase; da sie, vom Standpunkte der Gesamtentwicklung durchaus zurecht, auf die Weiterentwicklung der verfassungspolitischen Rechte der Volksvertretung den grössten Wert legten, so blieben sie im Gegensatz zur bismarckschen Politik. Als die Zeiten sich änderten und mit der Reichskanzlerschaft Caprivi diese Streitfragen (Budgetrecht, Septennat etc.) zurücktraten, als sogar in Bezug auf die Ausgestaltung des Heerwesens die Regierung alte linksliberale Ideale erfüllte, da war die Fortschrittspartei unter Eugen Richter in dem Gegensatz zur Regierung so festgefahren, dass sie von ihm zu einer positiven Arbeit hin nicht loskam. Daraus entstand die Absplitterung der Freisinnigen Vereinigung, die dann ihrerseits durch die Verbindung mit den Nationalsozialen auch die rein manchesterliche Lehre aufgab. Erst auf diesem Umwege und erst nach Eugen Richters Tode vereinigten sich die drei Parteien in einer neuen positiven Stellung zum Staate, die in den der Auflösung des Reichstages von 1906 vorausgehenden Abstimmungen ihren Ausdruck fand. Diese Entwicklung erleichterte natürlich ein Zusammengehen mit der nationalliberalen Partei. War in dieser Hinsicht der Erfolg der gegenseitigen Annäherung befriedigend, so bewiesen die Reichstagswahlen von 1912 denn doch, dass die Liberalen selbst vereinigt den rechtsstehenden Parteien noch nicht gewachsen waren, wenn man das Zentrum zu diesen zählte. Die Mehrheitsverhältnisse hatten sich zwar insofern geändert, als nicht wie in den Reichstagen seit 1890 Zentrum und Konservative zusammen eine Mehrheit hatten; dazu war die konservative Partei, besonders in ihren freikonservativen und deutschsozialen Teilen zu dezimiert; ohne die Nationalliberalen war von rechts her eine Mehrheit nicht zu bilden. Ebenso war eine Mehrheit von links her nur möglich mit Einschluss der Nationalliberalen oder des Zentrums; und zwar lagen die Verhältnisse so, dass die Linke, wenn man die Sozialdemokratie dazu, das Zentrum entsprechend seiner Blocksprengungspolitik abrechnete, einige Stimmen mehr hatte als die Parteien, die nach der Auflösung des Blocks zusammengearbeitet hatten. So entstand ein System wechselnder Mehrheiten, bei dem die Regierung allerdings mehr Rücksicht auf die nichtkonservativen Parteien nehmen musste als vorher.

Eine der Wirkungen der Auflösung des Blocks war nun die gewesen, dass sich für die folgenden Reichstagswahlen neben dem fortschrittlich-nationalliberalen Wahlabkommen, das für die Hauptwahlen schon galt, noch ein fortschrittlich-sozialdemokratisches für die Stichwahlen entwickelt hatte; es ging dahin, dass die beiden Parteien sich in allen Wahlkreisen gegen die Rechte unterstützten und, da hierbei offensichtlich die Sozialdemokratie die weit besseren Geschäfte gemacht hätte, so bequemte sie sich dazu, der Fortschrittspartei eine Reihe von Sitzen, wo sie mit ihr in Stichwahl stand durch „Dämpfung des Wahlkampfes" zu überlassen. Die Führer der Linksliberalen gingen bei diesem Abkommen davon aus, dass nach den Erfahrungen der Blockepisode eine Rechtsmehrheit unbedingt verhindert werden müsse; sie durchbrachen somit bewusst den Bann, der zwischen der Sozialdemokratie und den bürgerlichen Parteien — das Zentrum ausgenommen — für Reichstagswahlen bislang noch gegolten hatte. Dabei kam ihnen ihren Wählern gegenüber nicht nur die sehr einseitige Finanzreform von 1909 zustatten, sondern ebenso der Umstand, dass solche Bündnisse in der Politik einiger süddeutscher Staaten schon ihren Vorgänger gehabt hatte.

Erstmalig in Baden waren bei den Landtagswahlen von 1905 die liberalen Parteien mit der Sozialdemokratie zusammen gegangen. Baden wählte damals zum ersten Male nach dem neuen demokratischen Wahlrecht, und das Ergebnis der Hauptwahl war dem Zentrum so günstig, dass die anderen Parteien sich vor die Gefahr einer Zentrumsmehrheit im Landtage gestellt sahen und das um so eher als die Konservativen mit dem Zentrum zusammen gingen. So kam es zunächst zu einem Stichwahlabkommen. Es zeigte sich dann im Landtage, dass die liberalen Parteien ohne die Sozialdemokratie nicht die Mehrheit hatten, also das Zentrum, die zahlenmässig stärkste Partei auch die herrschende werden müsse, wenn nicht auch im Landtag ein enges Zusammengehen stattfinde; so kam es zu bindenden Abmachungen die im Unterschied zu dem Zusammengehen beider liberaler Richtungen als „Grossblock" bezeichnet wurden. Dieser Grossblockgedanke ist dann von verschiedenen Seiten innerhalb des Liberalismus aufgenommen worden, am wirksamsten

von Friedrich Naumann, der ihn in seiner stark konstruktiven Art als Block von „Bassermann bis Bebel" zu popularisieren nicht ohne Erfolg versuchte.

Noch mehr als die liberalen bürgerlichen Parteien wurde die Sozialdemokratie durch diese Grossblockpolitik vor neue Probleme gestellt. Sie hatte bisher als reine Oppositionspartei an den Staatsgeschäften nur durch scharfe Kritik Anteil genommen. Eine Periode, in der die herrschende Richtung der Partei die parlamentarische Arbeit an sich überhaupt abgelehnt und die Volksvertretung nur als Rednerbühne benutzt hatte, da andere Möglichkeiten der öffentlichen Wirksamkeit infolge der Ausnahmegesetze unmöglich waren, war allerdings überwunden. Seit der Nichterneuerung des Sozialistengesetzes (1890) war die Arbeit der Partei wieder auf gesetzlichem Boden möglich, und schon kurz darauf sprach sich der Abgeordnete Vollmar in München für die Mitarbeit der Partei an den Gesetzen aus, die in der Richtung des sozialdemokratischen Programmes lägen. Die Gewerkschaftsarbeit stärkte diese praktische Richtung, die in Eduard Bernstein ihren literarischen Vertreter fand. Es ist kein Zufall, dass der weitere Schritt zur wirklich positiven Mitarbeit zuerst in den süddeutschen Staaten getan wurde. Hier war der Gegensatz zum bestehenden Staate niemals von der Regierung durch Ausnahmegesetze und verwaltungsmässige Schikane auf die Spitze getrieben worden. Durch den Grossblock ebenso wie durch das Zusammengehen mit bürgerlichen Parteien in Bayern und in Württemberg kam die sozialdemokratische Partei dieser Staaten dazu innerhalb des bestehenden Staates zu wirken und ihn anzuerkennen, indem ihm und seiner Regierung die Budgeteinnahmen bewilligt wurden; denn da in Baden z. B. ein Etat auf andere Weise nicht zustande kommen konnte, es sei denn dass das Zentrum die Herrschaft angetreten hätte, war es eben nicht mehr möglich die alte theoretische Haltung länger einzunehmen; selbst als der Parteitag von 1908 die Zustimmung zum Budget nochmals ausdrücklich verwarf, fanden die süddeutschen Sozialdemokraten den Ausweg zu behaupten, ein Reichsparteitag habe sich nur mit Reichsangelegenheiten zu befassen, in Landesangelegenheiten sei er nicht zuständig. Die Verhältnisse waren so zwingend, dass die Gesamtpartei keine Mittel hatte gegen diese seltsame und allen Tatsachen der Vergangenheit hohnsprechende Konstruktion und ihre Verfechter Front zu machen.

Überblickt man diesen ganzen Stand der parteipolitischen Entwicklung vor dem Kriege, so wird man zu dem Gesamturteil kommen, dass er Möglichkeiten einer organischen Entwicklung enthielt; sie lagen in der Richtung einer gemeinsam vorgehenden Linken, die dadurch in die Lage gekommen wäre, die politischen Rechte der Volksvertretung allmählich auszubauen und zu erweitern; daraus hätte sich eine Entspannung der verfassungspolitischen Gegensätze ergeben können. Durch die Haltung der Sozialdemokratie bei Ausbruch des Krieges schien diese Entwicklung, die dadurch bedingt war, dass die Sozialdemokratie in allen Volksvertretungen eine Grossblockpolitik mit allen Konsequenzen mitzumachen bereit war, bedeutsam gefördert zu werden. Der Verlauf und der Ausgang des Krieges haben dieser ruhigen Zukunft entgegengewirkt und durch einen grossen Bruch einige Etappen übersprungen.

# Sechstes Hauptstück.

# Die staatliche Kraftentfaltung nach aussen.

## 30. Abschnitt.

## Grundfragen der auswärtigen Politik.

Von **Johann-Heinrich Graf v. Bernstorff,**
Botschafter.

Die Periode der auswärtigen Politik, welche wir im folgenden Kapitel betrachten wollen, ist von Heinrich Friedjung mit Recht als „Das Zeitalter des Imperialismus" bezeichnet worden. England, Russland, Frankreich, die Vereinigten Staaten von Amerika, Japan, Italien, Oesterreich-Ungarn und Deutschland, alle acht Grossmächte unserer Zeit steuerten mit vollen Segeln in den Imperialismus hinein, der schliesslich zu der grossen Weltkatastrophe von 1914 führte.

Als Bismarck aus seinem Amte schied, hinterliess er dem Deutschen Volke ein glänzendes Erbe. Allerdings war seine geniale Politik, der Zeit entsprechend, eine fast ausschliesslich kontinental-europäische Politik gewesen. Gleichzeitig mit dem Rücktritte des grossen Kanzlers begann die deutsche Weltpolitik, die keine freie Blüte staatsmännischer Schöpferkraft, sondern eine bittere Notwendigkeit war, geboren aus dem Zwange, das schnell wachsende deutsche Volk zu ernähren. Diese Notwendigkeit, so unvermeidlich sie auch war, erzeugte doch neue Gegensätze zu den andern Grossmächten, die alle bestimmte Ziele ihres Imperialismus verfolgten und im wirtschaftlichen Wettkampfe miteinander standen.

England, im allgemeinen saturiert, wollte unter keinen Umständen im Genusse seiner Seeherrschaft gestört werden, welche den Briten als conditio sine qua non galt für die Aufrechterhaltung des britischen Weltreiches sowie für die Ernährung und Versorgung Englands mit Rohstoffen. Besonders empfindlich wurden die Briten berührt, wenn eine andere Macht den Land- oder Seeweg nach Indien zu bedrohen schiene. Das Hauptbestreben der englischen Auswärtigen Politik ging immer dahin, eine Koalition der kontinentalen Mächte zu verhindern, welche genügend stark wäre, um die britische Seemacht in die Schranken zu fordern.

Russland, im Gegensatze zu dem englischen See- und Handelsstaate, vorwiegend eine kontinentale, auf agrarischer Basis ruhende Macht, drängte an das Weltmeer. Das unendlich weite

Land hatte keinen eisfreien Hafen. Der ständige Vormarsch nach Port-Arthur und nach Konstantinopel war infolge dieser geographischen Situation erklärlich. Der Panslavismus diente als Mittel zum Zweck, Konstantinopel näher zu kommen, soweit er nicht durch die in jedem Volke vorhandene politische Sentimentalität genährt wurde.

Frankreich konnte die Niederlage von 1870/71 nicht verwinden. Seine auswärtige Politik war ausschliesslich von dem Revanche-Gedanken erfüllt. Jede französische Massnahme diente dazu, entweder diese Absicht zu verschleiern oder für deren Ausführung Vorbereitungen zu treffen. Die vollkommen einseitige Orientierung der französischen Politik hätte sich nur durch eine lange Friedensarbeit und das Heranwachsen einer neuen Generation ändern können. Einstweilen trieb Frankreich mit Erfolg koloniale, sowie kapitalistische Politik und suchte sich durch letztere Bundesgenossen gegen Deutschland zu gewinnen.

Japan strebte von den übervölkerten Inseln auf das asiatische Festland. Die Gegnerschaft der kaukasischen Rasse hinderte das japanische Volk an friedlicher Auswanderung und zwang es zu gewaltsamen Vordringen nach Westen. Nacheinander fielen Korea und die Südmandchurei in die Hände der Japaner, deren Endziel die Herrschaft über die gelbe Rasse bleibt.

Die Vereinigten Staaten von Amerika verfolgten eine panamerikanische Politik, welche sich den anderen Grossmächten gegenüber in der Monroe-Doktrin krystallisierte. Danach sollte sich keine europäische Macht in amerikanische Dinge einmischen. Die Vereinigten Staaten hatten ihrerseits damals noch die Absicht den europäischen Fragen fern zu bleiben.

Italien flüchtete sich unter den Schutz des Dreibundes, nachdem Frankreich Tunis erobert und es den Anschein hatte, als werde das Mittelländische Meer in eine französische See verwandelt werden. Für das verlorene Tunis suchten und fanden die Italiener in Tripolis Ersatz. Seitdem die deutsch-englische Gegnerschaft entstanden war, fühlte sich Italien in dem Dreibunde nicht mehr wohl, da seine geographische Lage ihm eine gegen die englische Seemacht gerichtete Politik nicht gestattete. Um so mehr traten die italienisch-nationalistischen Aspirationen hervor, welche einen scharfen Gegensatz zu dem verbündeten Oesterreich-Ungarn erzeugten. Die Vereinigung aller Italiener in einem Staate wurde immer mehr zu dem politischen Ideale des italienischen Volkes.

Unter allen Grossmächten trieb Oesterreich-Ungarn am wenigsten imperialistische Politik. Es befand sich in der Defensive gegen das russische Vordringen von aussen, und die nationalistische Zersetzung im Innern. Vielleicht hätte zur rechten Zeit etwas mehr Imperialismus und eine aktivere auswärtige Politik der Habsburgischen Monarchie Rettung bringen können, indem sich dadurch ein einheitliches Nationalgefühl gebildet haben würde. Dieser Gedanke schwebte wohl Ährenthal vor, als er Bosnien und die Herzogewina annektierte. Gleichzeitig hätte allerdings eine grosszügige innere Politik den Übergang von dem Dualismus zu dem Föderalismus finden müssen. Als schliesslich die grossserbische Propaganda Oesterreich-Ungarn zu vernichten drohte, wurde in ungünstigster Stunde der aktive Widerstand gegen den Panslavismus beschlossen.

Bismarck hat einmal, als er die Reichsgründung vorbereitete, davon gesprochen, dass Preussen eine zu schwere Rüstung für den schmalen Leib trage. Derselbe Vergleich passt auf Deutschland, als es in die Weltpolitik eingetreten war. Bismarck hat uns als Erbe den Dreibund hinterlassen sowie die geniale Kombination des Rückversicherungsvertrages mit Russland. Wenn letzterer wirklich haltbar gewesen wäre, so hätte die Bismarcksche Erbschaft ein genügend festes Sprungbrett gebildet, um von diesem aus in die Weltpolitik hineinzuspringen. Das war aber nicht der Fall. Der Rückversicherungsvertrag konnte nichts anderes sein wie ein genialer Notbehelf, welcher die unvermeidliche zweite Option zwischen Russland und Oesterreich-Ungarn hinausschieben sollte. Die Gegensätze zwischen diesen beiden Mächten waren zu gross, um auf die Dauer überbrückt zu werden. Dazu kam noch die Schwäche des Dreibundes infolge der österreichisch-italienischen Differenzen. Die von Bismarck überkommene Basis der deutschen Politik war daher keine genügend feste, um ein weltpolitisches Gebäude darauf zu errichten. Eine Verstärkung derselben konnte, angesichts der französischen Feindseligkeit, nur durch Anschluss an England oder Russland ermöglicht werden. Beides wäre zu erreichen gewesen, wenn wir uns rechtzeitig nach einer oder der anderen Richtung fest gebunden hätten. Leider war es aber ein Axiom der Nach-Bismarckischen deutschen Politik, dass der Gegensatz zwischen Russland und England unüberbrückbar sei, und

der Dreibund zwischen diesen beiden feindlichen Mächten das Zünglein an der Wage bilden müsse. Diese These wurde von Herrn von Holstein ständig mündlich und schriftlich verfochten. Als ich in den Jahren 1896/97 Legationssekretär in St. Petersburg war, las ich mehrere in diesem Sinne gehaltene Briefe, in denen Holstein seinen Freund, den Fürsten Radolin, belehrte. Bekanntlich war Holsteins Einfluss damals im Auswärtigen Amte massgebend.

Ich gehöre zu denen, welche immer den Anschluss an England gewünscht haben, nebst weiterer Anlehnung an die Vereinigten Staaten von Amerika. Indessen erwähnte ich schon, dass auch der andere Weg gangbar gewesen wäre, allerdings unter viel grösseren Schwierigkeiten und Gefahren, ganz abgesehen davon, dass jede Annäherung an das zaristische Russland stets unsere innere Politik in verhängnisvoller Weise beeinflusst hat. Wir würden Oesterreich-Ungarn und die Türkei haben opfern müssen und wären schliesslich doch vielleicht in einen Krieg mit England geraten, in welchem das morsche Russland uns nicht genügend hätte helfen können. Unter anderen Bedingungen wäre für uns ein dauerndes Bündnis mit dem panslavistischen Russland, das nach Konstantinopel drängt, nicht zu haben gewesen.

Viel günstiger würden für uns die Verhältnisse gelegen haben, wenn wir die, unter Caprivi in Angriff genommene Politik der Annäherung an England konsequent weiter geführt hätten. Gegen England konnten wir nun einmal keine Welt-Politik führen. Daher war die erste Caprivische Politik richtig, welche unsere Kolonial- und Flotten-Politik den guten Beziehungen zu England unterordnete. Das Beispiel Frankreichs beweist, dass wir bei einer solchen Politik gut gefahren wären. Das gleiche Beispiel widerlegt auch das Hauptargument der Gegner der Caprivischen Politik, wonach die englische Verfassung ein Bündnis mit fremden Mächten ausschliesse. Dieselben Gegner haben ferner immer gesagt, die Annäherung an England werde uns in einen Krieg mit Russland zugunsten britischer Interessen treiben. Selbst wenn dieser Fall eingetreten wäre, so würde ein solcher Krieg, von dem intakten Dreibunde unter Beihilfe Englands und wahrscheinlich Japans geführt, ein ganz anderes Ergebnis für uns gezeitigt haben, als der soeben beendigte fünfjährige Krieg. Darin lag ein besonders starkes Argument für die Annäherung an England, dass diese ein notwendiges Korrelat zu dem Dreibunde bildete. Es war ohne Prophetengabe leicht vorauszusehen, dass Italien in einem Kriege uns nur dann treu bleiben konnte, wenn England zum mindesten eine freundliche Neutralität wahrte.

Leider wurde bei uns „der neue Kurs" bald zum „Zickzackkurs". Die Hauptgründe hierfür lagen in der obenerwähnten politischen These Herrn von Holsteins, in Überschätzung der Macht Russlands und Angst vor derselben, sowie in einer gewissen Zuneigung zu dem zaristischen Regimente. Unter diesen Umständen kam es, wie es musste. Auf die Annäherung an England folgte bald das „Krüger-Telegramm". In diesem habe ich immer den Grundstein zu dem fünfjährigen Kriege gesehen. Unsere unnötige Einmischung schuf in England die schlechte Stimmung gegen uns, die niemals wieder überwunden wurde. Wohl kamen noch Gelegenheiten, wo wir uns England hätten nähern können, so die bekannte Chamberlainsche Rede, das sogenannte Yangtse-Abkommen und ganz zuletzt der Berliner Besuch Lord Haldanes, aber immer wäre die Missstimmung der Engländer gegen uns schwer zu überwinden gewesen, selbst wenn wir nicht stets der Rücksicht auf Russland zu viel Einfluss auf unsere Entschliessungen gestattet hätten.

Das „Krüger-Telegramm" war deshalb so besonders unglücklich, weil es in eine Zeit fiel, wo wir nicht mehr die Freiheit der Wahl zwischen England und Russland hatten. Das franko-russische Bündnis bestand damals schon und verhinderte eine wirkliche Annäherung an Russland. Die endgültige Schwenkung der englischen Politik gegen Deutschland erfolgte, als wir uns weigerten, die Wirkung des sogenannten Yangtse-Abkommens auf die Mandschurei auszudehnen. Damals hatte man in London klar erkannt, dass wir nicht mit England gegen Russland kämpfen würden. Aus dieser Erkenntnis wurde das englisch-japanische Bündnis geboren.

Inzwischen war die Missstimmung gegen uns in England immer stärker geworden, und zwar wegen unserer Flottenpolitik und der Bagdadbahn. Bekanntlich haben wir in der zwölften Stunde versucht, uns über diese beiden Fragen mit England zu verständigen, aber was damals nicht gelang und wohl wegen der gewitterschwülen Luft, die in Europa herrschte, nicht mehr gelingen konnte, hätte in früheren Jahren erfolgreich durchgeführt werden können.

Deutschland hat nicht, wie die Entente-Propaganda behauptet, eine moralische Schuld am Ausbruche des fünfjährigen Krieges. Anderseits hat es aber in der Weltgeschichte niemals eine im historischen Sinne unverschuldete Niederlage gegeben. Entweder war die unternommene Aufgabe zu gross im Vergleich zu den vorhandenen Kräften, oder die angewandten Mittel waren falsch. Unsere Weltpolitik ist eine Treibhauspflanze gewesen. In wenigen Jahren wollten wir die Versäumnisse von Jahrhunderten nachholen. Unsere Erfolge waren grossartige, und die später im fünfjährigen Krieg entfaltete Macht überraschte uns selbst und die Welt. Trotzdem war das Fundament unserer Weltpolitik viel zu schwach, da diese uns mit fast allen Grossmächten, deren Grundtendenzen ich oben skizzierte, gleichzeitig verfeindete.

Sogar in dem fernen Japan verloren wir alle Sympathien durch unsere unnötige Beteiligung an dem Frieden von Shimonoseki und durch die Erwerbung von Kaochou. Letztere Aktion war an und für sich gewiss berechtigt, entwickelte sich aber dadurch zu einem schweren politischen Fehler, dass wir Tsingtau befestigten, welches wir im Kriegsfalle doch nicht verteidigen konnten.

Ferner ging ganz besonders unsere Orientpolitik weit über unsere Kräfte, als sie den rein wirtschaftlichen Charakter abstreifte und ein Bündnis mit der sterbenden Türkei suchte und fand. Der Gedanke, ein neues, starkes osmanisches Reich zu schaffen, war eine Utopie. Wenn es überhaupt möglich war, die Türkei einer Renaissance entgegenzuführen, konnte dies nur unter dem Drucke militärischer Besetzung — wie in Egypten — geschehen. Weder wir noch die schwachen Türken konnten unsere in Konstantinopel geschaffene Position verteidigen. Dabei entzweite diese Politik uns endgültig mit England und Russland. Die Verhandlungen über die Entsendung des Generals Liman von Sanders nach Konstantinopel zeigten uns den Abgrund, an welchen wir geraten waren.

Der Staatsmann kann nicht alles voraussehen. Lord Cromer erzählte gern eine Anekdote von einem seiner früheren Chefs, dem gegenüber ein junger Attaché bestimmte politische Prophezeiungen gemacht habe. Darauf hätte der betreffende Botschafter erwidert:

„Junger Mann, schreiben Sie sich jedesmal Ihre Prophezeiungen auf, Sie werden sehen, es kommt immer alles anders."

Immerhin hätte vorausgesehen werden können, dass eine deutsche Politik auf der Bahn Konstantinopel-Bagdad, d. h. auf dem Landwege nach Indien, und der gleichzeitige Bau einer starken Kriegsflotte zum Konflikt mit England führen musste. Ich wüsste auch unter unseren Diplomaten, welche vor, mit, oder nach mir in London waren, keinen zu nennen, der nicht mit Bestimmtheit den Krieg mit England erwartet hätte, falls nicht in diesen beiden Fragen eine Einigung erzielt wurde. In Konstantinopel erzählte man mir, Baron Marschall habe bei seinem Abschied von dort einem Freunde gesagt: „Ich gehe als Botschafter nach London, um meine Orientpolitik zu konsolidieren, die jetzt in der Luft schwebt." Wenn die Geschichte nicht ex post erfunden ist, so war das jedenfalls ein sehr weises Wort Baron Marschalls.

Die Einkreisungspolitik König Eduards begann zu der Zeit, als ich in London Botschaftsrat war. Schon damals bin ich der Ansicht gewesen, die ich noch heute hege, dass der König sich seine Politik rein defensiv dachte. Er hatte im Burenkriege die Schwäche Englands kennen gelernt, teilte das in England gegen uns vorherrschende Vorurteil, dass wir die Weltherrschaft erstrebten, und wollte das britische Reich gegen uns schützen.

In der letzten Entente-Note des fünfjährigen Krieges heisst es: „Die der Preussentradition treuen Machthaber Deutschlands waren viele Jahre eifrig bemüht, die Vorherrschaft in Europa an sich zu reissen. Sie wollten stark genug sein, um ein ihnen untertanes Europa so tyrannisch zu beherrschen, wie sie das ihnen untertane Deutschland beherrschen."

Wir Deutsche wissen, dass diese Anklage eine Lüge ist, aber leider muss der unbefangene Deutsche zugeben, dass diese Lüge im Auslande schon seit Jahren ehrlich geglaubt wurde. Wir unsererseits hegten ähnliche Auffassungen von unseren Feinden und taten nicht genug, um deren Vorurteile zu zerstreuen. Im Gegenteil, wir verstärkten sie fortwährend durch überschwängliche Reden, welche unsere Flottenpolitik begleiteten, und durch unseren Widerstand gegen den Pazifismus, Abrüstung, Schiedsgerichte usw. Wie sehr unsere Haltung auf den Haager Konferenzen uns in der ganzen Welt geschadet hat, ist jetzt niemandem mehr ein Geheimnis.

König Eduard, der eine durchaus friedliche Natur war, würde den Weltkrieg sicher verhindert, bezw. sich nicht vorher so fest gebunden haben, dass er nicht hätte einen Ausweg finden können. Auch sein Widerspieler Fürst Bülow würde Mittel und Wege gefunden haben, den Konflikt zu vermeiden. Je länger er hinausgeschoben wurde, desto besser wäre es für uns gewesen, denn unsere Kraft wuchs zusehends, und die russische Revolution würde vermutlich auch ohne den Krieg gekommen sein. Bei äusserst vorsichtiger und zarter Behandlung der politischen Probleme konnten sich Dreibund und Tripel-Entente noch lange Gewehr bei Fuss gegenüberstehen. Leider gelangte indessen die Führung unserer auswärtigen Politik in die Hände desjenigen Diplomaten, welcher am wenigsten dazu geeignet war. Herr von Kiderlen stand der englisch sprechenden Welt völlig fremd und unsympathisch gegenüber. Mit brutalem Vorgehen glaubte er alles erreichen zu können. So hat er in der Politik gewirkt wie der Stier im Porzellanladen. Nach der Agadir-Affäre war die Spannung so gross geworden, dass nur ein Übermensch wie Bismarck sie wieder hätte beseitigen können. Von da ab wurde die englische Politik uns gegenüber eine aggressive.

Die oben erwähnte Entente-Note sagt:

„Als ihre Kriegsvorbereitung vollendet war, ermutigten die deutschen Machthaber einen ihrem Willen verknechteten Bundesgenossen, dem Serbenreich binnen 48 Stunden den Krieg zu erklären. Sie wussten genau, dass dieser Krieg, der die Balkanherrschaft einbringen sollte, nicht örtlich zu begrenzen war, sondern den Weltkrieg entfesseln musste. Um ihn unvermeidlich zu machen, bogen sie jedem Ausgleichsversuch, jeder Beratung aus, bis es zu spät war. Der Weltkrieg kam: und unter allen Nationen war nur Deutschland, das ihn ertrachtet hatte, zur Führung solchen Krieges vollkommen gerüstet und bereit."

Die Leiter der Entente möchten diese Verdrehung der Geschichte zu einem Dogma erheben, damit ihre Völker ihnen keinen Vorwurf machen können. Die geschichtliche Wahrheit liegt jedoch schon jetzt ziemlich klar für jeden, der sie ehrlich und unbefangen sucht. Die deutsche Regierung glaubte, dass die serbische Propaganda Oesterreich-Ungarn vernichten würde. Sie hoffte anderseits ihren letzten treuen Bundesgenossen durch eine Züchtigung Serbiens zu einer politischen Renaissance zu verhelfen. Deshalb liess sie dem Grafen Berchthold freie Hand in dem Glauben, den Bülowschen Erfolg anlässlich der bosnischen Krisis wiederholen zu können. Die Lage war aber inzwischen eine andere geworden. Russland und Frankreich wollten im Vertrauen auf Englands Hilfe den Krieg riskieren. Als die deutsche Regierung das merkte, versuchte sie wie ein Kraftfahrer vor dem Zusammenstoss mit einem fremden Automobil, zu bremsen und rückwärts zu fahren. Es war aber zu spät.

Damals lag der Fehler unserer Regierung darin, dass sie Oesterreich-Ungarn gestattete, ein so gewagtes Experiment in einer Zeit der Hochspannung zu unternehmen. Wenn wir aber tiefer eindringen in die Grundfragen der auswärtigen Politik, so sehe ich unsern Kardinal-Fehler, der uns den Krieg und die Niederlage eintrug, darin, dass wir unsere Weltpolitik auf zu schmaler politischer Basis aufbauten und dabei unsere wirtschaftliche Lage nicht genügend in Betracht zogen. Wir hatten die Weltpolitik inaugurieren müssen, um das deutsche Volk zu ernähren, und mit Rohstoffen zu versorgen. Dadurch gerieten wir in eine wirtschaftliche Abhängigkeit von dem Auslande, die uns verhängnisvoll werden musste, wenn wir unsere auswärtige Politik nicht mit äusserster Vorsicht führten. Überall in der Welt hatten wir uns wirtschaftlich eingenistet und spielten so eine ähnliche Rolle wie die Griechen im alten römischen Weltreiche. In einer solchen exponierten Lage konnten wir uns auf die Dauer nicht halten, wenn wir uns nicht wenigstens auf eine der andern grossen Weltmächte unbedingt verlassen konnten. Das morsche Oesterreich-Ungarn, das unzuverlässige Italien und die sterbende Türkei waren nicht imstande, uns die notwendige Entlastung zu gewähren.

# 31. Abschnitt.

# Das Prinzip des Mächtegleichgewichts und die Grossmächte.

Von Geh. Reg.-Rat D. Dr. phil. **Max Lenz,**
o. Professor der Geschichte an der Universität Hamburg.

**Literatur.**

Ranke, Die grossen Mächte, Hist.-polit. Zeitschrift II (S. W. 24). 1833. — Derselbe, Politisches Gespräch, ebd. (S. W. 49). 1836. — Lenz, Die grossen Mächte, ein Rückblick auf unser Jahrhundert. 1900. Ernest Nys, La théorie de l'équilibre européen, Revue du droit international, 25. vol. 1893. — Donnadieu, Essai sur la théorie de l'équilibre, 1900. — Kaeber, Die Idee des europäischen Gleichgewichts in der publizistischen Literatur vom 16. bis zur Mitte des 18. Jahrhunderts. 1907.

Von einem Prinzip des Mächtegleichgewichts wird man immer nur bedingter Weise sprechen dürfen; sowie auch der Begriff einer Grossmacht etwas Schwankendes und Veränderliches an sich hat und auf sehr verschiedene Machtgebilde angewandt werden kann. Denn dieser richtet sich nach dem Horizont, in den die Macht, für die er gelten soll, gebannt ist, der Lage, die sie darin einnimmt, dem Grössenverhältnis, in dem sie zu den im gleichen Umkreis gelagerten Mächten steht, und mehr noch nach dem Mass der Kräfte, die in ihr und den andern wohnen, dem Mehr oder Weniger der moralischen Energien, die sie beseelen. Das Mächtegleichgewicht aber darf (wenn dies noch gesagt zu werden braucht) niemals als das von vornherein feststehende und gewollte Ziel, sondern immer nur als Diagonale der Kräfte, als ein in sich schwankendes Ergebnis und ein vorübergehender Moment der historischen Entwicklung aufgefasst werden.

Denn die internationale Politik ist nun einmal nach Bismarcks schwerwiegendem Wort ein flüssiges Element, das unter Umständen zeitweilig fest wird, aber bei Veränderungen der Atmosphäre in seinen ursprünglichen Aggregatzustand zurückfällt. Es ist wahr, dies zeitweilige Festwerden von Machtelementen, die sonst gegeneinander stiessen, kann lange genug, wohl durch Jahrhunderte hin, währen. Aber gerade dann pflegt das Entscheidende, das Festhaltende nicht das Gleichgewicht aller oder auch nur der vorwaltenden Mächte zu sein, sondern das Übergewicht einer einzigen Macht, der sich die übrigen beugten. So war es in den Jahrhunderten, als das Imperium Romanum alles, was einst an Staaten und Nationen um das Mittelmeer her geblüht hatte, in sich vereinigte, als die Pax Romana Orient und Occident des alten Orbis terrarum gefesselt hielt. Zur Stillegung, zu völliger Willensfesselung der Teile kam es jedoch auch in Roms Machtkreis, wie gross er war und wie lange er dauern mochte, niemals; so wenig wie er selbst als Ganzes zum Stillstand gelangte. Es war vielmehr im Innern wie an den Grenzen ein fortwährendes Hin- und Herrücken, Vordringen oder Zurückweichen. Ein volles Jahrhundert und darüber schob das Kaiserreich seine Bastionen auf drei Kontinenten vor, den Wegen folgend, welche Marius und Sulla, Pompejus und Cäsar gebahnt hatten. Dann tritt für ein paar Jahrzehnte ein Zustand des Beharrens, des Gleichgewichts zwischen der im Imperium gesammelten Macht und der jenseits ihrer Grenzen flutenden Völkerwelt ein: es ist die Epoche Hadrians und der Antonine, die Jahre, in denen die um das Mittelmeer gelagerten Kulturen hinter den Grenzwällen und Standlagern der Legionen Schutz fanden. Aber schon unter Marc Aurel zerbricht der Damm an der gefährlichsten Stelle und beginnt die Rückflut, unter deren immer wiederholtem Anprall die Deiche zerschmelzen, bis die von allen Seiten anstürmende die Provinzen des Reiches von den Katarakten des Nils bis zu den Schottischen Bergen überdeckt. Nur wenn die Römer es vermocht hätten, alle Völker, die sie ihrer Macht unterwarfen, mit ihrer Wesensart zu durchdringen, zu ihresgleichen zu machen, so wie sie es mit den Stämmen Italiens, Hispaniens und Galliens fertig brachten, hätten sie hoffen können, ihre Herrschaft in den von Trajan erreichten Grenzen zu behaupten und sie noch darüber hinaus zu tragen. Dazu aber waren sie niemals imstande. Der semitischen Grossmacht des Westens gegen-

über hatten sie sich noch voll behauptet; mit ihr gab es kein Vertragen, Krieg bis zur Vernichtung des Gegners blieb bis zuletzt die Losung. Sobald sie aber über die Adria hinweg in die hellenische Welt eindrangen, nahmen sie eine Fülle fremder Kulturelemente in sich auf: Die Götter des Olymps zogen nach dem Kapitol hinüber; Kunst und Literatur, die ganze geistige Welt Roms erhielt griechisches Gepräge. Auch in dieser Verschmelzung vermochte Roms Genius noch sich durchzusetzen; ja sie gab ihm erst die Kraft und das Recht, den ganzen Westen seiner Kultur zu unterwerfen und zugleich im Osten das Erbe Athens und Alexanders anzutreten und zu verwahren: Nachwirkungen, die weit über die Jahrhunderte hinaus reichten, in denen Roms Prokonsuln und Cäsaren die östlichen Provinzen des Reiches verwalteten; bis auf unsere Tage hat die europäische Menschheit ihnen dafür zu danken. Aber je tiefer das Reich seine Wurzeln in den Boden des Ostens hineintrieb, um so mehr wurde es umdrängt von dort heimischen, noch volllebendigen Mächten, die unter dem Andrang der abendländischen Kultur wohl manches von ihrer ursprünglichen Art aufgeben mussten, aber durch die Synthese mit ihr nur um so kräftiger emporstrebten und sie zu ersticken oder zu sich hinüberzuziehen drohten. Es waren die Geister der unterworfenen Völker, die sich gegen die Eroberer erhoben. Zu besiegen waren sie nicht mehr; gewollt oder nicht gewollt, behaupteten sie sich nicht nur in ihrer Heimat, sondern drangen im Reiche vor, forderten Luft und Licht, wohin immer die von ihren Herren geöffneten Bahnen des Verkehrs und der Wirtschaft sie führten: des Reiches Grenzen selbst wurden einem Teil von ihnen bald zu eng. Anfangs noch alle geduldet, viele sogar von den Herrschenden herbeigezogen und verhätschelt, andere wieder verachtet und mit steigendem Hass verfolgt, untereinander die einen sich suchend, die andern um so strenger sich meidend, schufen sie in allen Provinzen des Reiches Kolonien, Zellkerne gleichsam eines neuen und besonderen Lebens, die in veränderten Formen, jedoch auf dem alten, oft streng bewahrten Grunde nach Wachstum und Ausbreitung strebten. Bis dann die eine von diesen Gemeinschaften, diesen Kirchen, und zwar gerade diejenige, die dem Staate der Cäsaren, obschon sie sich seinen Formen am meisten genähert, dennoch, weil in ihrem Kerngedanken ihm entgegengesetzt, die verhassteste gewesen war, seiner mächtig wurde und ihn zwang, Ziele, Gewalt und Wesen mit ihr zu teilen. Dies erst führte des römischen Reiches Schicksalsstunde herbei: von innen her unterwühlt und ausgehöhlt, brach es unter den nun immer stärkeren Stössen der Barbaren auseinander, und neue Völker- und Staatensysteme gewannen zwischen seinen Trümmern und über sie hinweg, von der Kirche, die nun erst ganz ins Freie hinaustrat, selbst geleitet, Raum und Leben.

Ein Beispiel, das für unser Thema von zwiefachem Interesse ist. Denn es lehrt einmal, dass die Geschichte die Anhäufung der politischen Macht in Weltreichen auf die Dauer nicht duldet: dass die Elemente, welche in ihnen zeitweilig fest wurden, ihrer Natur nach in ihren ursprünglichen Aggregatzustand zurückzukehren streben; dass sie dabei zu verjüngten Formen, neuen Lebenszentren gelangen, in denen Altes und Neues sich zu erneutem Wachstum vereinigt. Sodann aber sehen wir, dass die neuentstandenen Gebilde, wie klein sie anfangs sein mögen, auf ihrem Wege sich wiederum nicht hemmen lassen, es sei denn, dass ihr Lebenswille in sich selbst abstirbt, oder dass er von aussen, durch einen stärkeren Machtwillen, abgetötet und absorbiert wird. Sodass also jede Machtform („geprägte Form, die lebend sich entwickelt") ihrer Idee nach von dem Moment ab, wo sie ins Leben tritt, die universale Herrschaft anstrebt: es liegt nicht in ihrer Natur, sich selbst zu beschränken, die Grenzen müssen ihr gesetzt werden.

Insofern ist es noch zu eng gefasst, wenn Leopold Ranke dies Wort, das ja das seine ist und das wir hier nur wiederholen, lediglich auf die „vorwaltenden" Mächte anwendet. Indessen füllt es vollkommen seinen Platz aus, wenn wir es in den Rahmen einfügen, in den der Meister es gestellt hat. Denn er denkt dabei an geschlossene politische Horizonte und die von ihnen zusammengehaltenen Staatensysteme. Da aber sind es in der Tat in erster Linie die vorwaltenden Mächte, die „ihrer Natur nach" soweit vorzudringen suchen, als es die Rivalen irgend zulassen. Denn nur die grossen Sterne bestimmen die Bahnen, in denen die Konstellation verläuft und die Entwicklung vorwärts schreitet. Neben ihnen kommen die kleinen nur als Trabanten in Betracht; im Gefolge der grossen allein können sie hoffen, ihr Selbst zu behaupten oder mit jenen voran zu kommen. Der Wille zum Wachstum ist oder war einmal bei ihnen kaum in geringerem Grade entwickelt; er brennt in ihnen vielleicht

noch heisser, als in ihren Herren; aber sie müssen sich in deren Willen ergeben. Den einen von ihnen sind bereits die Grenzen gesetzt; sie mögen froh sein, wenn sie sich kämpfend behaupten. Andere wohnen in einer Region der Windstille, heute vielleicht gerade dort, wo, wie in der Schweiz, einst das Zentrum der Stürme war: seit einem Jahrhundert, dem Jahrhundert der Nationalitätskämpfe, konnten dieselben rundherum brausen, die Eidgenossenschaft blieb, obschon zusammengesetzt aus Teilen der drei grossen Nationen, die wie keine anderen revolutioniert und umgestaltet wurden, dennoch, wie auf einer felsbewehrten Insel, sicher in ihren Grenzen. Oft auch trieben die Kleinen im Aufruhr der Elemente willenlos, ein Spiel der Wellen, dahin; aber der Strudel, der sie bereits verschlungen, riss sie wieder empor und drückte ihnen ungeahnte Schätze in die Hand. Und manch einer, der, während über Europens Geschicke die blutigen Lose geschüttelt wurden, tatlos und kraftlos zurückblieb, drängte sich, wenn er die Sieger um das erlegte Wild versammelt sah, gierig hinzu, um am Leichenschmause teilzunehmen, unbekümmert um die Schande, mit der er dadurch seines Landes Nachruhm belud. Aber Macht und Ehre zugleich gewinnt nur, wer sich selbst einsetzt und das Schicksal im Kampfe herausfordert. Darum haben, wie Otto von Bismarck es schon in Frankfurt erkannte, die grossen Krisen das Wetter gebildet, welches Preussens Wachstum förderte, indem sie furchtlos, vielleicht auch sehr rücksichtslos von seinen Regenten benutzt wurden. So haben der grosse Kurfürst und Friedrich der Grosse ihren Staat in die Bahnen der Grossmächte hineingeführt, und so hat Bismarck selbst mit Preussen Kraft die Quadern des neuen Deutschlands zusammengefügt, die in einem Ringen, wie kein Jahrtausend es sah, gegen den Ansturm der ganzen Welt nur erschüttert wurden und erst von innen her, durch die von dem Schöpfer des Reiches nie verkannten und stets bekämpften Gewalten der Tiefe aus ihren Fugen gehoben werden konnten.

Jedoch braucht auch der Erlegene nicht zu verzweifeln, denn auch die Grossen sind einmal klein gewesen und auf ihrem Wege zur Macht oft genug durch Stürme verschlagen und zwischen die Klippen geworfen worden: „Es wechselt alles — hier gibt es keine Ewigkeit." Wie hat uns doch der Weltkrieg auch dieses Bismarck-Wort wieder ins Gedächtnis gerufen! Staaten und Völker, deren Schicksal längst beschlossen schien, die von den Tafeln der Geschichte wie weggewischt waren, tauchten in ihm, gleich vergessenen Kontinenten, aus den Fluten, unter denen sie begraben waren, wieder auf. Ihnen half der Glaube, an sich selbst, an ihren Genius, an ihre Zukunft: nur wer sich selbst verlässt, wird sich auch von Gott verlassen sehen.

Dies also ist das oberste Gesetz, das treibende Prinzip, die bewegende Kraft: der W i l l e z u m D a s e i n.

Es ist wie in der Welt der Gestirne: ein nie aufhörendes Anziehen und Abstossen, Untergehen und Emporkommen. Alles ist Kampf und Bewegung, Sieg oder Niedergang. Stillstand ist Tod. Kampfpausen, ein zeitweiliges Ausgleichen, ein gewisses Festwerden des „flüssigen Elements" mag es geben: aber nur im Ringen streitender Gewalten erwacht und bildet sich das Leben.

Auch auf die Grossmächte trifft dies in vollem Masse zu. In jedem Moment müssen sie sehen, wie sie's treiben, und wo sie bleiben. Ein Stillstehen ist auch ihnen nicht erlaubt. Denn nicht auf sich selbst ruht, wie gesagt, der Begriff einer Grossmacht: er gebührt ihr nur im Hinblick auf die Stellung, die sie in dem System einnimmt, dem sie angehört. Diese aber hängt wieder ab von der Beschaffenheit des Systems selbst, seinem Umfang, der Zahl und der Grösse seiner Glieder, der Kraft und dem Willen, die in diesen leben, der Zielrichtung, die einem jeden eingeboren ist, den Wirkungen auch, die von der Gesamtheit ausgehen, und den Aufgaben, die ihr damit gestellt werden, den Notwendigkeiten, die über ihr schweben, und die sie selbst wiederum vorwärts treiben oder einschränken. Mit gutem Recht spricht man von den Grossmächten Athen oder Sparta, wie klein der Umkreis war, in dem sie herrschten. Wer aber würde heute dem chinesischen Reiche diesen Titel gönnen wollen, das nach der Zahl seiner Millionen und dem Umfang wie den Schätzen seines Bodens Kräfte entwickeln könnte, vor denen der Erdboden erzittern müsste! Es ist aber nicht einmal nötig, im Kampf zu erliegen, um von der erreichten Höhe wieder herabzusinken. Mitten im Frieden, den sie ängstlich bewahrt, kann eine Grossmacht dieses Schicksal erleiden. Das wurde Preussens Los in den Jahren vor Jena. Es war damals noch ganz der Staat, der unter Friedrich dem Grossen einer europäischen Koalition Trotz geboten hatte: Heer und Verwaltung wohl bestellt und ge-

ordnet, Ehre und Zucht, Treue und Gehorsam die Fundamente; die Beamtenschaft und das Offizierkorps eher besseren Geistes als zur Zeit des grossen Königs, ihrem Herrscher unbedingt ergeben, aber auch erfüllt von inniger Hingabe an die Idee des Staates und einem starken Glauben an seine Kraft; stolz auf die alten Traditionen, und dennoch, wie der Träger der Krone selbst, Reformen geneigt und schon eifrig dabei, sie auszuführen; schon sassen die Männer, welche Preussen aus der Tiefe des Unglücks wieder emporgehoben haben, im Rate des Königs. Aber während Friedrich Wilhelm sein Haus so gut gehütet sah, er selbst nur darauf bedacht, ihm den goldenen Frieden zu bewahren, hatten die Kriege, denen er fernblieb, Europas Antlitz verwandelt. Aus den Trümmern der alten französischen Monarchie hatte sich eine Macht erhoben von so eisernem Gefüge, dass jeder Staat, dem sie auf ihren Wegen begegnete, zum Existenzkampf gezwungen wurde. Preussen war bereits unter dem Druck der beiden sich bekämpfenden europäischen Koalitionen seines eigenen Willens beraubt, zu einer Macht zweiten Ranges herabgebracht, als es endlich, nicht weit von Rossbachs Feldern, sich Frankreichs Kaiser zum Kampfe stellte: ein Schlag des Überstarken genügte, um den Staat Friedrichs des Grossen zu zerbrechen. Nicht anders war es mit dem Deutschland Bismarcks. Unsere Kraft war im Juli 1914 wahrlich nicht geringer als zur Zeit des Frankfurter Friedens; und der Wille, sich zu behaupten, durchdrang die Nation bis in ihre Tiefen: die Stimmung der ersten Kriegswochen, auf die wir heute wie auf eine verklungene Sage zurückblicken, bezeugt es; man vergleiche damit nur die Vorgänge an den süddeutschen Höfen und im bayerischen Landtage im Juli 1870, als Napoleon III. uns den Krieg ansagte und Oesterreich drauf und dran war, ihm dabei zu helfen. Aber während wir nach dem Siege in unserer zentralen Stellung unter dem Druck feindseliger Nachbarn an unsere Bastionen gefesselt blieben, konnten jene, ohne den Zwang, den sie auf uns ausübten, im Geringsten zu vermindern, ihre peripherische Lage voll ausnutzen, um den noch freien Rest der Erde unter sich zu verteilen; ein paar Brocken waren es, was sie uns zunächst noch überliessen. Nun haben wir ja versucht, es den andern gleich zu tun, uns in ihre weitausgreifenden Bahnen einzudrängen, der wachsenden Fülle unserer Kräfte einen Ausweg ins Freie zu verschaffen, Weltpolitik (so nannten wir es) ohne Krieg zu treiben. Da aber wandten sie alle, die alten und die neuen Gegner, Besiegte und Rivalen, den ganzen Schwall ihrer Macht gegen uns. Wir gerieten in die Gefahr, abgeschnürt zu werden, auch ohne Krieg in unserm Eisenpanzer zu ersticken: und der Versuch, uns zu retten, wurde unser Verderben. Säkulare Verschiebungen, die sich so wenig abwenden lassen, wie ein im Verborgenen lange vorbereiteter Bergsturz, wie der Ausbruch eines Vulkans. Nur eine Umgestaltung der Konstellation, die Umgruppierung der vorwaltenden Mächte kann in solchen Fällen das Geschick des Bedrohten, sei es mit oder ohne Zusammenstoss, wenden. Ob das für uns möglich war, bleibe unerörtert.

Vorbedingung für alles Weitere sind jedes Mal der Horizont und die Konstellation, die in ihn eingebaut ist, als das Theater, auf dem das Drama der Geschichte, eine nie abreissende Kette tragischer Konflikte, sich abspielt, Schicksal und Schuld die Knoten schürzen und die Macht sie löst.

Und hieran erkennen wir den Fortgang der Zeiten. Heute umfasst der Horizont, der die Grossmächte in ihrem Ringen um die Herrschaft einschliesst, die Erde; beide Hemisphären bilden die Arena für ihre Kämpfe; jeder Druck, der auf irgend einen Punkt ausgeübt wird, teilt sich mit der Schnelligkeit des Gedankens (der elektrische Funke selbst ist der Träger) überallhin mit: Ruhe oder Erregung gehorchen an jeder Stelle des Erdballs den gleichen Kräften.

Eine Entwicklung, welche vier Jahrhunderte umspannte, und die in immer stärkerer Progression erfolgt ist. Ihr Inhalt und ihr Ergebnis war die Eroberung des Erdballs durch die grossen Mächte Europas, dieselben, die heute fast alle unsere Gegner wurden; niemand von ihnen stand uns in dem Kampf um unsere Existenz zur Seite. Wohin sie kamen, wichen die Erdbewohner, die primitiven Stämme und Völker der ältesten Kulturen, fast kampflos vor ihnen zurück — während sie selbst im Wetteifer und in selten unterbrochenen Kämpfen gegeneinander vorwärts schritten. Aber kaum waren die Sieger unter ihnen am Ziel, so fielen sie mit ihren Vasallen und den ihnen Unterworfenen und Versklavten über uns, die zuletzt Gekommenen, her, um uns zu vernichten.

Zentrum des Weltgeschehens blieb (merkwürdig genug) der alte Orbis terrarum, das Mittelmeer und seine Gestadeländer. Dass wir, die von ihm Ausgeschlossenen, uns zwischen ihre Besitzer einzuschieben versuchten, gerade an der Stelle, wo ihre eigenen Interessen wie nirgends sonst aufeinanderstiessen (denn eben dort sind die beiden Kontinente, über die sie ihre Herrschaft ausgedehnt haben, miteinander verbunden und öffnen sich die Ausgänge in die Meere des Ostens), ward wie nichts Anderes der Anlass für unsere Gegner, sich über uns herzumachen.

Wir selbst dachten nur an friedliche Erwerbungen. Die Erhaltung der Staatenwelt Asiens lag ganz in unserem Interesse. So entsprach es den Überlieferungen unserer Politik und dem Charakter unseres Volkes; wer hätte je der Eigenart asiatischer Kulturen ein so inniges Verständnis entgegengebracht wie der Deutsche! Seit mehr als einem Jahrhundert haben Dichtung und Philosophie bei uns aus diesen Quellen getrunken, sowie unsere Wissenschaft bis auf diesen Tag die Führung in der Erforschung des Orientes behauptet hat.

Aber eben das war es, was unsere Gegner, wie sehr sie untereinander rivalisieren mochten, gegen uns in Harnisch brachte. Denn ihre Politik ging gerade auf Zertrennung und Unterjochung der Staatenwelt des nahen wie des fernen Ostens aus. Ihre Beutezüge, die in den letzten Jahrzehnten unerhörte Dimensionen angenommen, hatten die beiden stärksten unter ihnen, England und Russland, schon gegeneinander geführt; es schien fast, als wollten diese jetzt sich selbst anpacken. Dass wir Persien und die Türkei ihren Griffen zu entziehen uns anschickten, gestützt auf die neu erworbene Macht unserer Flotte, durch die wir auch fern von unseren Grenzen unserem Willen Nachdruck geben konnten, brachte sie wieder zusammen. Sie vertagten ihren Streit, verabredeten Teilung der Beute und überzogen uns mit Krieg. Mit dem Ergebnis, dass wir zwar Russland zu Boden schlugen, England aber danach mit seinen Verbündeten uns selbst durch Waffen, Hunger und Revolution niederzwang. So geriet der ganze Länderkreis, den einst Alexander der Grosse dem Abendlande gewonnen, und den danach der Orient wieder an sich gezogen hatte, statt in die Hände der slavisch-byzantinischen Macht, die ihn seit Jahrhunderten als ihr Erbteil erträumt und begehrt hatte, unter die Botmässigkeit Englands und der Mittelmeermächte, die in seinem Gefolge einhergingen. Und so herrscht nun wieder, wie es unter dem kaiserlichen Rom der Fall war, e i n Wille von Gibraltar bis zum persischen Meerbusen. Nur dass der Schwerpunkt nicht, wie einst, im Mittelmeer selbst, auf dem Lande, das die zentrale Stellung in ihm hat, ruht, sondern an der äussersten Peripherie des alten Imperium Romanum, bei einer Nation, die erst im 17. Jahrhundert sich in die Mittelmeerpolitik eingedrängt hat, und deren Wege nach ihrer Lage und Geschichte sie viel mehr nach Westen als in den Osten hätten weisen müssen. Heute aber hält sie und muss sie die Mittelmeerstaaten alle fest in ihrer Hand behalten, weil nur so die Wege gesichert sind, die zu ihren grössten und ausschliesslichen Besitztümern, den Dominions auf den drei Kontinenten der östlichen Hemisphäre, hinführen. Sie vermag es, indem sie alle in der Schwebe, im Gleichgewicht gegeneinander hält und ihr Machtbegehren teils zügelt teils befriedigt.

Ob nun damit als Pax Britannica eine neue Epoche in der Geschichte des Mittelmeeres eingeleitet ist, wie es diejenige war, die mit der Eroberung des Ostens durch die Römer begann und als Pax Romana nahezu ein halbes Jahrtausend währte, bleibe wieder ungefragt; denn es würden da Faktoren mitsprechen, die erst der Zukunft angehören. Gewiss ist nur, dass abermals die Geschicke der Welt von dem Bestande dieser Herrschaft abhängig geworden sind: mehr als jemals ist das Mittelmeer das Zentrum des Weltgeschehens geworden.

Dies war es ja auch im M i t t e l a l t e r, und die Herrschaft über seine Gestade das Ziel aller Grossmächte, die damals an seinen Küsten emporkamen. Auch schien dasselbe mehrmals nahezu erreicht zu sein; ein deutscher Kaiser, der Süditalien zum Stützpunkt seiner Herrschaft machte, ist ihm am nächsten gekommen. Jedoch waren das immer nur rasch vorübergehende Episoden, und die historische Bewegung verlief, nachdem sich einmal aus dem Zerfall des römischen Kaiserreiches die drei Kulturkreise, welche die Mittelmeerküsten besetzt hielten, ausgebildet hatten, viel mehr nach den entgegengesetzten Richtungen; erst mit der Eroberung Konstantinopels durch die Türken und dem Aufkommen der spanischen Gesamtmonarchie drängt sich wieder Alles nach der Mitte zusammen.

Bevor aber die Römer die Herren wurden, war eine solche Einheit niemals vorhanden gewesen; die Wogen des Mittelmeers mochten die Phönizier und nach ihnen die Hellenen beherrschen: an den Küsten besassen sie nichts als den dünnen Kranz ihrer Kolonien und Faktoreien. Alexander der Grosse hätte, wenn wir an die Absicht, seine Macht nach der Unterwerfung des Ostens in den Westen zu tragen, glauben dürfen, vielleicht den politischen Horizont bis an Spaniens Küsten ausgedehnt, sei es dass er der Alleinherrscher geworden oder auch nur im Ringen um die Herrschaft das Gleichgewicht zwischen seiner griechisch-persischen Macht und den beiden Grossmächten des Westens erreicht hätte. Sein früher Tod beseitigte jedenfalls alle solche Pläne und liess in den Kämpfen seiner Nachfolger um sein Erbe jenes Gleichgewichtssystem zwischen den aus seinen Provinzen gebildeten Reichen entstehen, das von jeher als das klassische Beispiel für das Prinzip des Mächtegleichgewichts angesehen worden ist. Das war es denn wirklich ein paar Generationen lang — bis gerade die Mehrheit und die Gegensätzlichkeit der hellenistischen Monarchien den Römern Gelegenheit boten, sich zwischen sie zu drängen und sie insgesamt ihrer Botmässigkeit zu unterwerfen.

Es ist bezeichnend, dass die Anhänger des Gleichgewichts als eines durchgehenden Prinzips, eines gültigen Gesetzes der allgemeinen Politik, die sich noch heute unter den Historikern wie unter den Politikern finden, von den Diadochen Alexanders des Grossen bis zu dem Gleichgewichtssystem, das Lorenzo il Magnifico am Ende des 15. Jahrhunderts in Italien zu behaupten suchte, kein Beispiel für die Gültigkeit ihrer Theorie aufzustellen pflegen. In der Tat möchte es schwer fallen, in den Jahrhunderten des eigentlichen Mittelalters etwas von einem europäischen Staatensystem im Sinne und auf dem Grunde des Gleichgewichts zu finden. Im Gegenteil, man könnte wohl noch eher sagen, dass es, wie unter dem Imperium Romanum, so auch in den Jahrhunderten des Mittelalters nur wiederum e i n e Macht war, welche durch ihr Übergewicht die Welt des Abendlandes beherrscht und zu einem geschlossenen politischen System vereinigt habe: eine Macht, in der die universale Idee des alten römischen Reiches fortlebte, und die, soweit ihre Gewalt reichte, im Prinzip neben sich keine andere auf sich selbst ruhende Macht duldete, sondern eine jede nur soweit anerkannte, als sie sich ihr unterwarf: dieselbe, die einst das Reich der Cäsaren gezwungen hatte, die Gewalt mit ihr zu teilen: die Macht der K i r c h e. Jedoch war das schon nicht mehr die Kirche, die unter Konstantin dem Grossen eine Gleichgewichtsstellung zum Kaisertum erlangt hatte und danach für einige Generationen zu einer engverbundenen Doppelmacht mit ihm zusammengewachsen war. Diese war mit dem Reiche selbst auseinandergebrochen, und nur ihrer Westhälfte war es gelungen, unter Loslösung von der kaiserlichen Gewalt solche Ansprüche zur Geltung zu bringen. Auch blieben diese nicht unwidersprochen. Denn zugleich mit der Kirche des Abendlandes hatte sich, von ihr selbst unterstützt und geleitet, das Kaisertum des Westens ausgebildet, das gleich ihr in Rom die ideelle Basis und das Zentrum seiner Macht suchte. Dies waren nun auf Jahrhunderte hin die beiden Grossmächte, welche im Abendlande, in dem Horizont, der Roms Kirche umschloss, dominierten. Beide machten Anspruch auf Universalität und volle Unabhängigkeit; beide führten Ursprung und Autorität, als sakrosankt, unmittelbar auf den Schöpfer der Welt zurück. Neben ihnen traten alle anderen Kronen in dem Umkreis der römischen Hierarchie in den Schatten: sie selbst aber blieben ineinander verklammert und nicht auseinanderzureissen, gelegentlich im Gleichgewicht, zu Zeiten nahezu verschmolzen, um dann wieder um so weiter auseinanderzutreten und sich mit tötlichem Hass zu verfolgen; dabei auf der verwandten Basis verwandten Zielen zustrebend, übernational beide, und, mochten sie sich auch zuweilen mit einem nationalen Schimmer umkleiden, dennoch beide jeder anderen Macht, die aus nationaler Wurzel aufschoss und auf sich selbst zu ruhen versuchte, von Grund aus feindlich.

Der Schauplatz ihrer Kämpfe wechselte, je nachdem die Kaiserwürde von Land zu Land, von Macht zu Macht wanderte. Auf der Höhe der mittleren Jahrhunderte, in der Glanzzeit beider Mächte, nahm er nur einen Bruchteil des Abendlandes, die Mitte Europas von der Nordsee bis zum sizilischen Meer, ein. Die drei westlichen Nationen, und ebenso die des Nordens lagen ausserhalb, so dass von einer geschlossenen, mit dem hierarchischen Verbande sich deckenden Konstellation, einem Staatensystem des Abendlandes im Sinne späterer Jahrhunderte, noch gar nicht gesprochen werden kann. Der von der römischen Kirche erfüllte politische Horizont zerfiel, wie in der vorrömischen

Zeit die Mittelmeerwelt, in verschiedene Sphären, die sich zunächst kaum berührten. Das ist um so merkwürdiger, als das Kulturleben jenes Zeitalters von einer Einheitlichkeit und Wesensgleichheit war, wie sie kaum einer anderen Epoche zu eigen gewesen ist. Staat und Gesellschaft, Kirche und Wirtschaftsleben, Wissenschaft, Literatur und alle Künste zeigten das gleiche oder ein eng verwandtes Gepräge; zumal die geistlichen Organisationen waren von dem gleichen Geiste getragen, ineinander verkettet und erfüllt von einem immer stärker werdenden Drang nach Einheit und Konzentration. Einmütig stand man der Umwelt, mochte sie heidnisch oder islamisch sein (für den Abendländer war es alles Heidentum), gegenüber. So dass wir sogar von einer auswärtigen Politik dieses Völkervereins, der Res publica christiana, sprechen dürfen: die Kreuzzüge waren, unter Führung der Päpste, ihre gemeinsamen Unternehmungen.

Aber eben in dieser Durchsetzung der abendländischen Welt mit internationalen Institutionen lag die Ursache für das Fernbleiben jener Nationen von den Machtkämpfen, welche die beiden Grossmächte der Epoche miteinander führten. Es fehlte ihnen als solchen noch der Wille zur Macht, und damit der Ehrgeiz, sich auszudehnen und sich Organe zu schaffen, die ihrer Gesamtkraft entsprachen. Anlagen und Ansätze waren von dem Moment ab, wo sie sich aus dem Verbande der römischen Provinzen heraushoben, überall vorhanden, und innerhalb ihrer Grenzen gab es bald eine Fülle von Sondergewalten, die diesen Willen besassen und ihn durch ihr Aufstreben betätigten. Jede von diesen wollte vorwärts kommen auf Kosten des Nächsten; sie drängten oft über die nationalen Grenzen hinweg und verhalfen dadurch der Gesamtheit der Kräfte ihrer Nationen zu einem gewaltigen Wachstum. Und zwar gilt das für alle Völker des Abendlandes, für Italiener und Deutsche (man denke nur an unsere östlichen Kolonisationen, die ganz und gar von den Sondergewalten getragen wurden) noch mehr, als für die Nationen des Westens. Im Ringen um die Macht gelangten die partikularen Gewalten wohl zu gegenseitiger Grenzsetzung, zu einem ausgebildeten Gleichgewichtssystem, wie in dem angelsächsischen England; aber in ihrer Gesamtheit vermochten diese Nationen durch lange Jahrhunderte hin nicht sich zu Staatspersönlichkeiten zu entwickeln. Zuerst im 13. Jahrhundert glückte etwas Derartiges in Frankreich und England. In den kommenden Generationen hinderte innere Zersetzung auf beiden Seiten des Kanals diese Entwicklung. In der zweiten Hälfte des fünfzehnten Jahrhunderts aber gelangten die drei Nationen des Westens nach einer langen Periode bürgerlicher und auswärtiger Kriege, in die alle drei, vorzüglich aber Frankreich und England, miteinander verwickelt waren, zu festerer Konsistenz: es waren die drei grossen Herrscher Ferdinand von Aragon (der aber neben Isabella von Castilien fast zurücktritt) für Spanien, Ludwig XI. in Frankreich und Heinrich VII. Tudor in England.

Während nun England sich weiterhin im Hintergrund hielt, wandten Spanien und Frankreich, die damit nur die Machttendenzen alter Teilgewalten von ihnen fortsetzten, ihre Kraft an den Pyrenäen, und mehr noch in Italien gegeneinander; und indem Burgund und das Habsburgische Haus, letzteres im Besitz der Kaiserkrone und als Vertreter, bald Erbe deutscher, slavischer und magyarischer Länder Träger aller Ansprüche, die sich an die Herrschaft über diesen Länderkomplex knüpften, mit Spanien zu einer Macht zusammenwuchsen, so entstand ein Machtkampf, der den ganzen Umkreis des Abendlandes einschloss, an jedem Punkte desselben nachwirkte und jedes seiner Glieder so oder so beeinflusste und seine Politik bestimmte.

Von da ab — und das ist mit ein Grund, weshalb wir mit vollem Recht in dieser Epoche einen neuen, tiefen Einschnitt der Weltgeschichte ansetzen, ja eine neue Epoche der Weltentwicklung von ihr aus datieren können — bilden die abendländischen Mächte (die romanisch-germanischen Nationen, wie wir seit Ranke sagen) auf langehin eine einzige Konstellation, einen gemeinsamen Horizont: irgendwie nehmen alle politischen Gewalten in diesem Umkreise an jeder Erschütterung teil, und immer sind es die grossen Mächte, welche die kleinen hinter sich herziehen und ihnen ihre Bahnen anweisen. Die Konsequenz aber ist, dass innerhalb des ganzen Systems zwei Mächtegruppen sich ausbilden, in deren jeder eine oder auch mehrere miteinander verbundene Mächte dominieren. Was nicht hindert, dass zu Zeiten zwischen ihnen auch wohl eine dritte Macht oder Machtgruppe sich einschiebt, der daran liegen muss (sei es im Kampf oder auch im Friedenszustand der Gesamtheit), die vorwaltenden Machtkomplexe im Gleichgewicht zu erhalten. Eine solche

Macht war in den Kämpfen Habsburgs und Frankreichs zur Zeit Karls V. Venedig, sehr im Gegensatz zu einer andern Republik jener Epoche, die erst vor kurzem in den Machtkampf der ganz Grossen entscheidend eingegriffen hatte, jetzt aber unter dem Druck der neuen Konstellation in sich zerspalten und zerrissen war: den Eidgenossen.

England hielt sich in dieser Zeit immer noch zurück; seinem staatsklugen König kam es vor allem darauf an, seine Macht fest zusammenzuhalten. Dass sie da war, mussten auch die beiden Hauptringer in der europäischen Arena spüren; keinen Schritt und Griff konnten sie wagen, ohne über den Kanal hinüberzusehen, und mehr als einmal machte der eigenwillige Tudor, Heinrich's VII. gewalttätiger Sohn, ein paar Waffengänge mit: „Cui adhaereo, praeest", so lautet ein Wort, das ihm in den Mund gelegt wird. Jedoch hat Heinrich VIII. dies Wort niemals zur vollen Wahrheit gemacht. So oft Karl V. und Franz I. sich daher zum Kampf gegeneinander stellen mochten, zu einem Endergebnis zwischen ihnen kam es nicht; niederzwingen liess sich weder der Eine noch der Andere.

Keine der Mächte Europas geriet aber in dieser Zeit in ein grösseres Gedränge als die geistliche Grossmacht, die durch so viele Jahrhunderte die Übermacht über jede andere Macht behauptet hatte. Jetzt ward sie bis auf den Grund erschüttert, während umgekehrt der fast verblichene Glanz der kaiserlichen Majestät durch die Ausbildung der habsburgischen Weltmacht eine nie dagewesene und nie geahnte Bedeutung gewann. Wenn die römische Kirche es versuchte (und dahin war in der Tat das Steuer ihrer Politik fort und fort gerichtet), das Gleichgewicht zwischen den beiden Grossmächten des Abendlandes festzuhalten, ihre eigenen Interessen auf Kosten des neuen furchtbaren Feindes, der sich aus ihrem Schosse selbst gegen sie erhoben hatte, und der auch für jene beiden noch der Feind war, auszugleichen, so erwies sich dies auf die Dauer nicht nur als vergeblich, sondern endete nahezu mit ihrem eigenen Zusammenbruch. Nun aber zog die allgemeine Zersetzung der Kirche auch die Machtbereiche der beiden Grossstaaten mehr und mehr in ihren Strudel und zwang sie, ihre Politk unter den Gesichtspunkt der streitenden Konfessionen selbst zu stellen. So wurde die Zugehörigkeit zu einer der kirchlichen Parteien, die ihrerseits nationale oder überhaupt politische Grenzen nicht anerkannten, das bestimmende Moment in dem Kampf der Mächte untereinander.

Hier ist die Stelle, an der England, das Elisabethanische England, aus der Reserve, in der es nach Heinrichs VIII. Tode noch längere Zeit verharrt hatte, heraustrat und seine europäische Stellung gewann. Während Frankreich, von innerem Hader verzehrt, aus der Rolle des Vorkämpfers gegen Habsburg nahezu ausschied und seine Teile auseinanderzufallen drohten, übernahm England die Führung in dem Kampf gegen das habsburgische Spanien, das von der Gefahr der kirchlichen Revolution kaum angetastet worden war und nur um so fester sich auf den mit dem Wesen seiner Nation verschmolzenen katholischen Glauben gestellt, ja mit Roms Machtwillen sich fast identifiziert hatte. So deckte sich also jetzt für eine Weile der Kampf der beiden europäischen Vormächte mit dem Gegensatz der beiden religiösen Weltmächte, der sich in zwei Generationen herausgebildet hatte. Hätten Coligny und seine Partei gesiegt, so hätte Frankreich Elisabeth's Stellung eingenommen, und die Weltentwicklung würde ganz andere Bahnen eingeschlagen haben. Die Niederzwingung der Hugenotten hat Frankreich vielleicht Entwicklungsmöglichkeiten geraubt, welche weit über das hinaus gegangen wären, was es unter seinen beiden grossen Kardinälen und Ludwig XIV. erlangt hat: aber zunächst wurde doch die Lahmlegung des nationalen Machtwillens aufgehalten und die Bahn aufs neue frei gemacht, welche die alte französische Monarchie im Laufe eines Jahrhunderts zum vollen Siege über das spanische Habsburg und zur Höhe ihrer europäischen Stellung geführt hat.

Möglich ward dies nur durch das erneute Zurücktreten Englands, das unter den Stuarts wiederum in innere Verwirrung gestürzt wurde. Aber das Jahr 1688 bewies (wie es schon in Cromwells Episode zutage getreten war), dass die Revolution nur eine Umstellung der in England lebenden Kräfte, eine Neubelebung der moralischen Energie, eine Verstärkung der politischen Struktur bedeutet hatte, in der Richtung, die dem nationalen Machtwillen den weitesten Spielraum gewährte: das „ozeanische Zeitalter" Englands beginnt, und damit eine neue Epoche der allgemeinen Geschichte.

Wiederum sind es zwei Hauptmächte, die, von ihren Bundesgenossen umgeben, in den Kampf um den Dominat innerhalb der romanisch-germanischen Staatenwelt gegeneinander treten: das Frankreich Ludwigs XIV. und das mit Holland fast wie zu einem Staatswesen zusammengefügte England Williams III. In zwei Waffengängen, beide nur durch eine kurze Pause getrennt, wird er von 1688 bis 1714 entschieden: er endet mit der Niederlage Frankreichs. Jedoch handelt es sich schon nicht mehr bloss um die Obmacht in den Bereichen der abendländischen Nationen, auch nicht um Europa allein und die europäischen Gewässer, sondern, nach den Vorspielen früherer Zeiten, wird jetzt die ozeanische Welt in das Kampfgebiet mit einbezogen. Und zugleich kommen andere Mächte mit empor, die bald imstande sein werden, auf die Gesamtkonstellation entscheidend einwirken zu können: es sind die drei Grossmächte des Ostens, durch deren Aufstieg die Barriere, die in den früheren Generationen zu Frankreichs Gunsten vom Nordkap bis zu den Karpathen und weiter zum Bosporus hin zwischen sie gelegt war und ihr Aufkommen gehemmt hatte, niedergebrochen wurde, in Kämpfen, die in der gleichen Zeit vor sich gingen und zum Teil noch gar nicht einmal mit dem Kampf der anderen Mächtegruppen sich unmittelbar verquickten.

Damit aber wird die Konstellation von Grund aus verändert. Einmal, indem ihre Grenzen sich erweitern: über die abendländischen Nationen hinweg schliesst sie fortan Russland mit ein, das sofort als Grossmacht in ihr auftritt. Auch Habsburgs Macht gewinnt jetzt ein ganz anderes Gesicht: die spanische Linie stirbt aus; und während Spanien, trotzdem es seine Kolonien behält, unter den Bourbonen zur Unbedeutendheit herabsinkt, rückt das deutsche Haus, als Besitzerin des Donaustaates, in die vorderste Reihe der Mächte. Zugleich aber erhebt sich innerhalb des Deutschen Reiches unter den Territorialstaaten, die seit zwei Jahrhunderten dem Gesamthause Habsburgs Widerpart gehalten, in Brandenburg-Preussen eine Macht, in der sich die besten und zukunftsreichsten Kräfte deutschen Wesens verkörpert haben. Mit den Friedensschlüssen von Hubertusburg und Paris, nach dem Krieg der 7 Jahre, ist diese Entwicklung abgeschlossen. Es ist die Epoche, in der Englands Herrschaft über die Ozeane begründet ward.

Unbestritten blieb sie ihm nicht. Als sich aus dem niedergebrochenen alten Frankreich jene neue Macht erhob, welche die Traditionen des alten Königtums wieder aufnehmend den grandiosen Versuch machte, an der Spitze des Kontinents, den sie unterworfen hatte, seine Hegemonie zu zerbrechen, musste es von neuem darum kämpfen. Das Geschick entschied abermals zugunsten der insularen Macht. Indem Regierung und Volk Englands mit einer Energie und Zähigkeit, die sich in jeder Gefahr neu bewährten, den Kampf fast ohne Pause durch nahezu ein Vierteljahrhundert durchführten, befestigten sie aufs neue ihre Herrschaft über die Ozeane und alle Gewässer, die ihren kontinentalen Rivalen den Ausgang in dieselben ermöglichten: rings um unsern wie um die andern Kontinente legten sie an den Küsten oder auf den Inseln vor ihnen Festungen an, die jene fesselten und ihnen selbst die Verbindung von Küste zu Küste sicherten. So haben sie in dem neuen Jahrhundert, nur wenig beunruhigt durch den Wetteifer der andern, ihre Macht unaufhörlich erweitern können; in der Eroberung des Erdballs durch die europäischen Nationen haben die Briten immer die Führung gehabt und mehr als jeder andere davongetragen — schon bevor sie in dem letzten und grössten Waffengange den letzten Gegner, der ihnen entgegenzustreben unternahm, Besiegte und Rivalen, Unterworfene und Freunde um sich sammelnd, aus der Reihe der Mächte austilgten.

Überblicken wir so den Ablauf der in vier Jahrhunderten wahrhaft zur Weltgeschichte sich erweiternden Geschichte unseres Erdballs, so wird es deutlich, was wir von der Theorie des politischen Gleichgewichts und den Abwandlungen, der sie im Laufe dieser Epoche unterlegen ist, zu halten haben. Von einem Gesetz im Sinne einer normativen, in dem Leben der Nationen wirkenden Idee, einer in den Ereignissen zutage tretenden Tendenz, einer von Innen her wirkenden Kraft können wir, wie gesagt, nicht sprechen. Die überall wirkende Kraft ist der um ein politisches Zentrum gelagerte, auf dieses gerichtete Wille zur Macht, der die kleinsten Teile so gut wie die grössten bewegt. Nicht um das zerstörte Gleichgewicht herzustellen, treten die Mächte, wer sie auch seien, in den Kampf ein, sondern um sich die Stellung zu sichern, die sie erstreben; ihr zu Liebe werden sie sich niemals genieren, einer bereits überragenden Kraft zum vollen Übergewicht zu ver-

helfen. Dass dies so sei, haben grade die grossen Politiker, diejenigen, welche Wirklichkeitssinn besassen, wenn sie ihre Meinung (die sie freilich meist für sich behielten) einmal offen heraussagten, stets eingestanden. „Der Traum vom ewigen Frieden" schreibt Friedrich der Grosse, „ist ein Phantom, das jeder fortwirft, wenn der Zwang an ihn selber herantritt. Ein Gleichgewicht der Staaten, das dauern könnte, lässt sich gar nicht denken." Das Gleichgewicht der Macht unter den Staaten sei immer nur ein Hirngespinst gewesen; zu allen Zeiten hätten die Geringern das Gesetz von den Grössern empfangen, so lässt auch Friedrich Gentz sich hören; freilich in einem Zusammenhang, der das Gegenteil beweisen soll, wozu er seine ganze glänzende Dialektik aufgewandt hat. Auch sonst lassen sich die Theoretiker wohl solche Geständnisse entschlüpfen. Daniel Defoe, obschon ein Verteidiger des Prinzips vom Gleichgewicht, dem er, ein echter Engländer, unter Umständen das strenge Recht opfern will, ist dennoch der Meinung, dass naturgemäss jeder Herrscher seine Macht so weit ausdehnen würde, bis ihm durch einen Stärkeren Halt geboten werde. Ein anderer Schriftsteller jenes Jahrhunderts, das allen Dogmen feind war, gelangt als Apologet Preussens, dessen aufsteigendes Gestirn von den Gegnern als eine Störung ihrer Stellung empfunden wurde, zu der Behauptung, dass die Politik der Königin Elisabeth von England mehr in Selbstverteidigung, als in Hingabe an den Balancegedanken bestanden habe, und dass man begründetes Misstrauen gegen die Mächte hegen dürfe, die von Gleichgewicht und allgemeinem Wohl sprächen, aber damit nichts als ihr eigenes Interesse wahrzunehmen suchten. Dass das Gleichgewicht auf dem Rechte der Selbsterhaltung beruhe, war auch die Auffassung eines Gegners des grossen Königs; aber grade daraus zog derselbe den Schluss, dass Preussens Macht zerstört werden müsse, da sie alle andern Staaten im Reich übertreffe, also das Gleichgewicht im Corps germanique, und damit auch das europäische Gleichgewicht bedrohe. Während wieder einer der geschicktesten Verteidiger Friedrichs, Johann Heinrich Gottlob von Justi, das europäische Gleichgewicht eine Chimäre, ein schönes Gespenst nennt. Kein Volk, so sagt er, habe in Wahrheit sich nach dem Balancesystem gerichtet, sondern alle hätten sich dieses Lehrgebäudes bedient, um sich Bundesgenossen zu verschaffen und ihre Sonderinteressen darunter zu verstecken.

Und so ist, man darf wohl sagen ohne Ausnahme, die gesamte Literatur über die Theorie vom Gleichgewicht von ihrem ersten Auftauchen im sechzehnten Jahrhundert bis zu ihrem allmählichen Absterben im neunzehnten Jahrhundert von den politischen Strömungen und Interessengegensätzen abhängig, denen sie ihr Dasein verdankte. Es war eine Maske, die sich die Kämpfenden vorhielten, künstlicher Nebel, den sie durch gekaufte Federn oder in Staatsschriften und Proklamationen verbreiteten, um die eigenen Absichten zu verhüllen und die Gegner zu diskreditieren, auf die öffentliche Meinung gerichtet, die sich zu allen Zeiten gern hat täuschen lassen, dem alten Satze gemäss: „Mundus vult decipi". Alle Mächte haben dies Kampfmittel benutzt, keine je geschickter als England. Und so wandelt sich die Theorie mit dem Auf und Ab der Kämpfe um die Macht; sie wird von den Kämpfenden einander zugeworfen wie der Ball im Fussballspiel.

Angewandt wurde sie in dieser Absicht (denn für die klugen Herren am Rialto war sie wirklich eine Maxime ihrer Politik) zuerst in dem Kampfe Englands gegen Habsburg. Damals wurde sie in Zusammenhang gebracht mit dem allgemeinen Gegensatz des Protestantismus zur alten Kirche, in dem zugleich die Idee des Kampfes gegen die „Monarchie", die imperiale Idee, weiterlebte, die in Karl V. einen so mächtigen Repräsentanten gefunden hatte. Von jeher war die Opposition gegen die „Monarchie" im Namen der „Freiheit" geführt worden; gerade auch in Deutschland, und hier nicht bloss in den evangelischen Kreisen (von keinem bewusster als von Zwingli, dem Eidgenossen, und seinen oberdeutschen Freunden), sondern auch bei den katholischen Ständen, wie Bayern, oder bei solchen Evangelischen, die, wie Moritz von Sachsen, in den konfessionellen Kämpfen neutral oder gar Verräter waren, aber für die „alte, löbliche Libertät und Freiheit unseres geliebten Vatterlands der Teutschen Nation" gegen Habsburgs „Tyrannei" sich einsetzten. „Religion and Liberty" waren auch für Elisabeth verbunden — und dazu, echt englisch, als dritter Ton in dem Gleichklang Englands „Trade". Hierin kleidete sich für England das Schlagwort von der Balance of power volle anderthalb Jahrhunderte und länger. Noch heute wird es, zur Formel erstarrt, im

englischen Parlament jährlich zur Begründung der Forderungen für die englische Armee von der Regierung benutzt.

Einst, unter dem Papsttum, war der Begriff der Res publica christiana aufgekommen, als des christlichen Staatenverbandes, der der Welt rund umher entgegentrat. Die kirchliche Revolution im 16. Jahrhundert hatte ihn so wenig aufgelöst, wie die Idee des Kaisertums und der Monarchie. Nur dass die konfessionellen Parteien den Gedanken eine jede für sich verwandten, die evangelische vielleicht noch mehr als die katholische sich und ihr politisches System der „Christenheit" gleichsetzte. Auch darin war England wieder den andern voraus. Noch im 18. Jahrhundert drapierte es sich mit Vorliebe in dem Faltenwurf dieser Vorstellung. Nun ging es aber doch kaum noch an, in einer Zeit, wo ganz Osteuropa in den allgemeinen Horizont mit hineinbezogen war, wo auch die Türkei fast schon wie ein Teil des europäischen Systems behandelt wurde, immer noch die alte Auffassung festzuhalten. Und so schiebt sich allmählich jener wesenlos gewordenen Anschauung der neue Begriff „Europa" unter. Wie schwer die Welt sich hieran gewöhnte, sehen wir daran, dass noch im Jahre 1711 Europa nur für den Mächtekreis des spanischen Erbfolgekrieges angesprochen ward, als der „regierende Teil von Europa"; so dass die nordischen Mächte und ihr Krieg, der den ganzen Osten Europas umspannte und bis tief in Deutschland hineinreichte, davon ausgeschlossen war. Während nun aber England den Umkreis seiner Macht weit über die europäischen Grenzen ausdehnte, die Ozeane und die fremden Kontinente mit hineinzog, hielt es dennoch mehr als jeder andere an dem Begriff des europäischen Gleichgewichts fest. Nur dass es damit lediglich an das Gleichgewicht der Mächte des europäischen Festlandes dachte, die Weltmeere und ihre Küsten aber sich selbst vorbehielt als einen dem europäischen Gleichgewichtssystem entrückten Annex der eigenen Macht. Erklärlich, dass seinen europäischen Gegnern diese Abtrennung des Hauptteils seiner Macht von dem europäischen Staatensystem, um dessen Gleichgewicht es zärtlich bemüht war, nicht eben nach dem Herzen war, und dass es darum gerade die Franzosen waren, welche dagegen protestierten. So der ältere Mirabeau, der in seinem „Ami des hommes" gegenüber der englischen Meerestyrannei an Stelle der „Chimäre" des Gleichgewichts seinem König die Stelle eines obersten Schiedsrichters, eines Père universel, in einem Weltbunde sichern wollte, in dem volle Handelsfreiheit und allgemeiner Friede herrschen sollten. Oder Maubert, der die Idee vom Gleichgewicht in den Händen einer Landmacht als so chimärisch bezeichnete, dass die Zukunft nicht mehr begreifen könne, wie eine solche Fabel jemals unter zivilisierten Völkern habe Glauben finden können; es sei — behauptet er — allein die englische Politik gewesen, welche die Welt auf die falsche Fährte gelockt habe, um sich das Imperium über alle Meere zu erobern und dadurch Europa in Ketten zu schmieden. Ein dritter, Jaques Nicolas Moreau, nennt die Universalmonarchie ein absurdes Projekt, das in Wahrheit immer nur ein Traum gewesen sei, wie das Gleichgewicht ein Schemen. Indem er den europäischen Kontinent von England aus ansieht, vergleicht er ihn mit einer Wiese, deren sie bewässernder Bach einem fremden Herrn gehöre, der nach Belieben in ihm fischen oder seinen Lauf abändern könne; das kommerzielle wie das politische Gleichgewicht liessen sich nicht trennen, und so habe England Zeit gehabt, die universelle Tyrannei zu okkupieren, gegen die es selbst sich mit ganz Europa verbündet habe.

Als aber das revolutionierte Frankreich den Kontinent seiner Machtsphäre angliederte, brachte es damit wieder alle Wasser der Theorie auf die Mühle Englands. Mehr als je gewann England in der öffentlichen Meinung Europas die Stellung als Hüter des Gleichgewichtes gegenüber der neu emporgekommenen „Monarchie", einer einzigen, in die Hand eines Abenteurers geratenen Macht, zurück. So bereitete sich das System der heiligen Allianz vor, das am Abschluss des neuen Weltkampfes ins Leben trat. Ihr Herold und bis an seinen Tod ihr bedeutendster Verfechter ist Friedrich Gentz gewesen; in diesem Sinn hat er schon im Jahre 1806, dem Jahre von Jena, seine „Fragmente aus der neuesten Geschichte des politischen Gleichgewichts in Europa" veröffentlicht, die Schrift, in der man die klassische Darstellung der Theorie zu erblicken pflegt.

Seit den Wiener Verträgen hat die Theorie mehr und mehr aufgehört, die Kabinette und die öffentliche Meinung Europas zu beschäftigen. Indem die Nationalität durchweg stärker als je zuvor die Substanz der Staatspersönlichkeit wurde, tauchten andere Schlagworte in den Feder-

kämpfen, welche den Streit der Mächte vorbereiteten und begleiteten, auf. Freiheit und Gerechtigkeit, Kampf gegen Handelstyrannei und Welteroberungssucht sind Töne, die auch im 19. und 20. Jahrhundert immer wieder erklingen, zumeist gerade von der Seite her, wo man selber befürchten muss, solchen Vorwürfen zu begegnen: die Stelle der alten Respublica Christiana und der „Christenheit" aber haben „Kultur" und „Zivilisation" eingenommen. So lautete noch der Text der Predigt, durch die England und seine Freunde unsere Nation den Völkern der Erde denunzierten, als sie im Weltkrieg uns von der Idee, in der Welt etwas bedeuten zu wollen, kurierten.

Es ist von besonderem Interesse, das System des politischen Gleichgewichts, so wie Friedrich Gentz es sich dachte, und wie es in der heiligen Allianz verwirklicht wurde, mit dem Plan des Völkerbundes zu vergleichen. Die Aehnlichkeiten beider sind nach Form und Zielen unverkennbar. Auch Gentz will einen Staatenbund zusammenbringen zur Abwehr der Übermächtigen und zur Erhaltung der Kleinen, die der Fürsorge der Gesamtheit anvertraut werden sollen, einen wirklichen Staatenverein mit durchgebildeter Verfassung und einem Regierungen und Völker belebenden gleichartigen Geist. Strengste Gerechtigkeit sei die oberste Regel; jeder dem andern verpflichtet, Unabhängigkeit, Sicherheit und alle Rechte zu gewährleisten; kein Isolierungssystem, keine Gewalttätigkeit gegen fremde Gefahr, keine absolute Neutralität, keine unbedingte Ausschliessung von irgend einer wichtigen Verhandlung sei gestattet. Dadurch allein könnten endlose Streitigkeiten und immerwährende Kriege vermieden werden; je vollständiger, harmonischer, geschlossener das Föderativsystem der europäischen Staaten sei, je empfindlicher jeder einzelne Teil für jede Verletzung des ganzen, je treuer und fester das Band, welches jeden mit allen verknüpft, desto weniger würden der Kriege sein. Wer sich aber nicht fügen wolle in dem Umkreise dieser Staatenwelt, der werde dazu gezwungen werden müssen. Mit anderen Worten, das Recht der Intervention wird von Gentz in Anspruch genommen. Sobald sich in einem Staat eine regelmässige Regierung befindet, möge sie beschaffen sein, wie sie wolle, aus Recht oder aus Gewalt entsprungen, gemässigt oder tyrannisch, verderblich oder wohltätig, schwach oder stark, so habe der Völkerbund — eben dies Wort wendet Gentz an — als solcher mit den einheimischen Angelegenheiten dieses Staates nichts mehr zu schaffen. Ein Übergewicht jedoch, wie Frankreich es durch Krieg und Revolution erworben habe, könne nicht geduldet werden; um so weniger, als das höhere Interesse Europas sich mit dem wahren Interesse Frankreichs decke.

Es braucht keiner Worte, um das Gleichartige zwischen beiden Systemen zu entwickeln. Von grösserem Interesse wäre wohl, den Unterschied beider Systeme zu betonen. Jedoch ist hier nicht der Ort dafür. Nur auf einen Punkt, in dem sich der Gegensatz beider zuspitzt und die Abwandlung der Epochen vollkommen deutlich wird, sei noch hingewiesen. Die Theorie von dem Gleichgewicht der Mächte ist die Maske, welche die im Kampf bedrohte Partei vorzunehmen pflegt. Darum wechselt sie gemeinhin mit dem Sieger den Träger. Der Völkerbund dagegen ist eine neue Fessel für den Besiegten, eine Garantie, die der Sieger sich für das geraubte Gut verschafft. Er wird sie dem Besiegten um so loser umlegen, je sicherer er sich fühlt, also dass er ihn am Ende gar zur Aufnahme in den Völkerbund begnadigen mag; und er wird sie um so fester schmieden, je grösser seine Angst vor dem Wiederaufkommen seines Gegners ist. Uns ist der letztere Fall beschieden: ein Beweis, dass wir auch in der Not der Gegenwart dem Gegner noch gefährlich erscheinen, und gerade darum eine Hoffnung, dass unserm gequälten Dasein trotz allem eine bessere Zukunft, ein Leben in Freiheit beschieden sein wird.

# 32. Abschnitt.

# Kolonialbesitz.

Von Legationsrat a. D. Dr. **Alfred Zimmermann**, Berlin.

**Literatur:**

Leroy-Beaulieu, de la colonisation chez les peuples modernes. 1889. — Alfred Zimmermann, Kolonialpolitik. 1905. — Ders., Die europäischen Kolonien. I. Spanien. Portugal. II. III. Grossbritannien. IV. Frankreich. V. Niederlande. VI. Deutschland 1896—1914. — Ders., die Kolonialreiche der Grossmächte, 1916. — H. C. Morris, history of colonization 1900. — De Lannoy et v. d. Linden, histoire de l'expansion coloniale 1908 ff. The Statesmans Yearbook (jährlich.) Gothaischer Hofkalender jährlich. England: Sir Ch. Dilke, british empire. 1899; Lucas, historical geographie of the british colonies; Sir V. Maxwell, century of empire. 1902—12. Amerika. G. Bancroft, history of the United Staates. 1892; P. Leroy-Beaulieu, les Etats Unis au XX siècle. 1904. Frankreich: A. Rambaud, la France coloniale. 1893; L. Vignon, les colonies françaises. 1886; P. Gaffarel, les colonies françaises. 1899. Niederlande: van Deventer, Geschiedenis der Nederlanders op Java. — A. Marvand, Portugal et ses colonies. 1912. — A. J. Wauters, histoire politique du Congo belge 1912.

Seit die Menschheit grössere Staatengebilde geschaffen hat, ist es deren Bestreben gewesen, ihre Grenzen im Laufe der Zeiten zu erweitern, um Unterkunft für ihren Menschenüberfluss, Absatzgebiete für ihre überschiessenden Erzeugnisse und billige Quellen zum Bezug von Nahrungsmitteln und Rohstoffen zu gewinnen. Die auf diese Weise von den im Laufe der Geschichte jeweils herrschenden Völkern geschaffenen Tochterstaaten, die allmählich den Namen Kolonien erhielten, wurden grossenteils mit der Zeit selbständig. Mehrfach erwarben sie ihrerseits Kolonien, nicht selten machten sie sich zu Herren der eignen Mutterländer. In dieser Weise hat sich die Entwicklung in allen Teilen der Erde, über deren Geschichte brauchbare Quellen vorliegen, vollzogen. Zu Beginn der christlichen Aera vereinten die Beherrscher Roms allmählich alle das Mittelmeer umgebenden Teile Europas, Asiens und Afrikas zu einem grossen Reiche. Im Laufe der weiteren Entwicklung geriet ein grosser Teil seiner Westhälfte unter die vorübergehende Herrschaft der von ihm seinerzeit kolonisierten Stämme Germaniens und Galliens. Der Osten behauptete sich teilweise noch Jahrhunderte, bis er mit dem Reste des ehemaligen Westreichs in die Hände der Muselmanen fiel, die ein neues Weltreich ins Leben riefen. Die Entdeckung der neuen Welt und des bequemen Seewegs nach Indien um das Kap der guten Hoffnung gab den Anlass zur Entstehung der grossen Kolonialreiche der Pyrenäischen Halbinsel, die nun für längere Zeit auch die Vormacht in der alten Welt an sich brachten und dem weiteren Vordringen des Islams ein Ziel setzten. Aber sie waren nicht lange imstande, ihre Machtstellung zu behaupten. Unter dem hartnäckigen Ansturm der Engländer, Franzosen und Holländer unterlag das in seinem Innern durch die religiösen Kämpfe erschütterte Pyrenäenreich, zu dem ein grosser Teil Italiens sowie Österreich, Deutschland und die Niederlande gehört hatten. In Jahrhunderte langem Ringen kolonisierten jene Staaten Gebiete, die sie den Spaniern und Portugiesen entrissen und um die sie sich dann untereinander stritten.

Die Jahrzehnte langen Kämpfe, welche durch die französische Revolution in der Welt entzündet wurden, führten dazu, dass eine Zeitlang England so ziemlich den gesamten Kolonialbesitz Hollands und Frankreichs an sich reissen konnte. Nur die Kolonien Spaniens und Portugals verblieben in der Hand dieser Staaten, die ersteren, weil sie Eroberungsversuchen ernstlichen Widerstand entgegensetzten, die letzteren, weil sie damals als wenig wertvoll galten. — Nach der Niederwerfung Napoleons und der Neuordnung der Welt gemäss dem Willen Englands erhielten Frankreich und Holland einen Teil ihres früheren Kolonialbesitzes, letzteres allerdings unter der Bedingung, dass es ihn nicht ohne Zustimmung Englands veräussern dürfe, zurück. Spanien und Portugal behielten ihre Kolonien. Wenige Jahre später erklärten sich aber die grössten und wichtigsten dieser Gebiete unter dem Beistand besonders Englands und Amerikas selbständig.

Den Westmächten trat im Laufe des neunzehnten Jahrhunderts Russland als Kolonialmacht ebenbürtig an die Seite. Es gelang ihm gewaltsam erst das mittlere und nördliche Asien, dann einen Teil des östlichen bis zum Stillen Ozean unter seine Herrschaft zu bringen und zuletzt seine Hand nach Kleinasien, Persien und Indien auszustrecken. Englands Weltherrschaft geriet dadurch in ernste Gefahr. Es sah sich genötigt, eine Zeit lang alle anderen Wünsche der Beschwörung der russischen Drohung nachzuordnen. Zu diesem Zwecke hat es Russlands Absichten auf den Balkan und Kleinasien nach Kräften durchkreuzt, Cypern besetzt, Aegypten an sich gerissen und wichtigste Punkte der arabischen Halbinsel genommen. Ferner hat es in Mittel- wie in Ostasien so erfolgreich gearbeitet, dass mit Hilfe Japans eines Tags dem Vordringen der Russen dort ein Ende gemacht wurde. Nicht genug damit gelang es England, diesen gefährlichsten Gegner dazu zu bringen, in voller Verkennung der Weltlage alle seine Kräfte gegen seine westlichen Nachbarn zu richten.

Die Zeit des russisch-englischen Gegensatzes ist von Deutschland ausgenützt worden, um einen bescheidenen Anteil an den noch nicht vergebenen Gebieten der überseeischen Welt zu erwerben, nach dem die Ungunst der Zeiten seine früheren Versuche vereitelt hatte. So sehr aber England damals der Freundschaft des wider alles Erwarten seit der napoleonischen Zeit erstarkten Deutschland bedurfte, nur mit äusserstem Widerstreben hat es auch damals ihm die Festsetzung an einigen Punkten Afrikas und der Südsee, die es seinerseits früher verschmäht hatte, gestattet. Nicht mindern Widerstand haben Frankreich, Portugal, später Russland und die Vereinigten Staaten dem Streben Deutschlands nach eignen Kolonialgebieten entgegengesetzt. Sie haben ihn schliesslich aufgegeben nur gegen erhebliche Zugeständnisse, während den gleichzeitigen kolonialen Massnahmen Belgiens, Italiens und der Vereinigten Staaten keine ernstlichen Schwierigkeiten in den Weg gelegt worden sind.

Zu Anfang dieses Jahrhunderts war jedes Stück der Erde im Besitze von Staaten mit völkerrechtlich anerkannter Regierung und man konnte sich der Erwartung hingeben, dass diese Entwicklung durch Kriege nicht mehr gestört werden würde. Hatten doch fast alle Staaten der Welt zu Anfang der achtziger Jahre die Kongoakte unterzeichnet, durch die auf Anregung der Vereinigten Staaten das gesamte riesige Mittelstück Afrikas neutralisiert und dem Hineinziehen von Eingeborenen in europäische Kriege vorgebeugt worden war.

Der Weltkrieg hat diese Aussicht jäh zunichte gemacht. Weder England noch Frankreich oder das von ersterem ganz abhängige Portugal haben sich um die Verpflichtungen der Kongoakte gekümmert. Nur vom Bestreben erfüllt, den deutschen Schiffen jeden Zufluchtsort zu rauben und die deutschen drahtlosen Stationen zu zerstören, haben die Feinde noch vor der Kriegserklärung die deutschen Schutzgebiete angegriffen. Das der Kongoakte gemässe deutsche Ersuchen an die Vereinigten Staaten, die Anerkennung der Neutralität für die deutschen Kolonien zu erwirken, ist von diesen unter nichtigen Vorwänden abgelehnt worden. Obwohl in keiner der deutschen Besitzungen, mit Ausnahme des Flottenstützpunkts Kiautschou, irgend welche Verteidigungsvorkehrungen bestanden, haben sie aber unerwartet lange Zeit sich gegen die Angriffe weit überlegener Kräfte gehalten, und in Kamerun sowohl wie in Ostafrika ist es den Verteidigern schliesslich gelungen, sich vor den Feinden in Sicherheit zu bringen. Nichtsdestoweniger hat die freiwillige Waffenstreckung seitens der Deutschen das Reich des durch Jahrzehnte lange angestrengte Arbeit zu ungeahnter Entwicklung gebrachten überseeischen Besitzes beraubt. Er ist aufgeteilt worden zwischen den Siegern. Bis zu einer, vielleicht in fernen unabsehbaren Zeiten wieder einmal erfolgenden neuen Weltteilung ist Deutschland so aufs neue jedes überseeischen Besitzes beraubt. Der grösste Teil der Welt befindet sich gegenwärtig in den Händen Englands und der mehr oder weniger von ihm abhängigen Staaten, die sich zur Vernichtung Deutschlands zusammengefunden haben.

An der Spitze steht Grossbritannien mit seinen Tochterstaaten, die es zum grossen Teil im Laufe der letzten Jahrhunderte andern Ländern abgenommen hat. Vor dem Kriege wurde sein koloniales Reich auf einen Umfang von 29 760 000 qkm mit rund 375 Millionen Bewohnern berechnet. Die britischen Inseln selbst fassen nur 314 000 qkm, die von 45½ Millionen Menschen bewohnt waren. Die Niederwerfung und Ausplünderung Deutschlands hat Englands kolonialen Besitz um den grössten Teil der von Deutschland erschlossenen Gebiete vergrössert. Deutschland

besass in Afrika 2 668 000 qkm, deren Bewohnerzahl man auf etwa 15 Millionen veranschlagte. Dazu kam sein Anteil an Neu-Guinea mit rund 242 000 qkm und wohl einer halben Million Seelen und der an Samoa mit 2570 qkm und 37 000 Seelen. Von diesem Besitz soll allerdings ein Teil an den Kongostaat und an Frankreich fallen. Doch die Hauptmasse wird zweifellos bei England bleiben. Man darf also annehmen, dass künftig das englische Überseereich rund 32 Millionen qkm mit etwa 390 Millionen Bewohnern umfassen wird. Das ganze Südafrika, fast das ganze Mittelafrika und Ostafrika gehören jetzt den Briten und den von ihnen abhängigen Portugiesen. Abessynien ist jetzt das einzige afrikanische Staatswesen, das seine Unabhängigkeit noch zu wahren imstande gewesen ist. Aber es ist völlig eingeschlossen von englischen, französischen und italienischen Besitzungen bis auf das Somaliland, dessen wilde Bewohner noch immer ihre Unabhängigkeit zu behaupten verstanden haben. Allzu lange wird es sich nach der heutigen Sachlage schwerlich seiner Freiheit noch erfreuen dürfen. Australien und die polynesische Inselwelt sind mit Ausnahme der wenigen französischen und amerikanischen Inseln nunmehr vollständig britisch. Nur im äussersten Norden des Inselmeers muss sich England Japaner auf früher deutschen Inseln gefallen lassen und duldet noch die Holländer auf einem Teil Neu-Guineas und zusammen mit den Portugiesen auf Timor. — Zu dem grossen Besitzzuwachs in Afrika und Australien treten noch die riesigen Gebiete, die England während des Kriegs in Kleinasien, Persien und Arabien noch an sich gerissen hat. Ihre Ausdehnung steht heute noch nicht fest! Man kann aber annehmen, dass ganz Persien, Afghanistan, die arabische Halbinsel, sowie der grösste Teil Kleinasiens gegenwärtig als englisches Kolonialgebiet angesehen werden müssen. Abgesehen von ihrer grossen Ausdehnung, ihren natürlichen Reichtümern und ihrer bildungsfähigen Bevölkerung handelt es sich hier um Gebiete, die Englands Verbindung mit seinem wichtigen indischen Besitz erleichtern und befestigen. Der durch die Bagdadbahn so abgekürzte Landweg nach Indien ist nun ebenso sicher in Englands Hand wie die alte Strasse ums Kap der guten Hoffnung. Dieser asiatische Besitzzuwachs Englands dürfte auf etwa 3¼ Millionen qkm mit 20 Millionen Menschen zu veranschlagen sein. 35 Millionen qkm der wertvollsten Teile der Erde mit etwa 400 Millionen Bewohnern werden also fortan von London aus regiert werden. Auf das eigentliche Indien entfallen davon 4 860 000 qkm mit 316 Millionen Bewohnern. Dieser Besitz, der Mittelpunkt der englischen Weltmachtstellung, war im Laufe der letzten Jahrzehnte vorm Kriege mehr und mehr in Gefahr gekommen. Es bedrohte ihn nicht allein die wachsende Ausdehnung der russischen Macht in Asien, das unerwartete Erstarken Ostasiens und die unaufhaltsame Entwicklung der zahlreichen Bevölkerung Indiens, die Freiheit und Unabhängigkeit erstrebte. Dieser Gefahren dürfte England nun für lange Zeit ledig sein. Mit Russlands Macht in Asien ist es für absehbare Zeit vorbei. Die unter russischem Einfluss Indien bedrohenden westlichen Nachbarstaaten sind in volle Abhängigkeit von England geraten. Japan und China haben fortan bei jedem Schritt mit England und Amerika zu rechnen. — Und auch der amerikanische Besitz Englands, der vor dem Kriege mehrfach bedroht schien, dürfte ihm jetzt wieder gesichert sein. Kanada mit seinen von mehr als 7 Millionen Menschen bewohnten 9 700 000 qkm, Neufundland (1 110 000 qkm mit 240 000 Seelen), die westindischen Inseln und Britisch-Guinea, die alle das Mutterland im Kampfe nach Kräften unterstützt haben, werden voraussichtlich nunmehr weniger als je an Loslösung von dem siegreichen, der ganzen Welt Gesetze vorschreibenden Mutterlande denken.

Die zweite Stelle unter den Kolonialreichen der Sieger nimmt das der Franzosen ein. Vor dem Kriege umfasste es 10 113 000 qkm mit etwa 50 Millionen Seelen. Das französische Mutterland zählte nur 536 000 qkm mit 40 Millionen Einwohnern! Von dem riesigen Besitz entfielen über 9 Millionen qkm auf Nord- und Westafrika. Madagaskar, Inselgruppen im indischen Meere und einige Gebiete an der Ostküste Afrikas machten davon nur einen bescheidenen Teil aus, erfreuten sich aber dank ihrer günstigen Lage steigender Bedeutung. In Hinter- und Vorderindien besass Frankreich 804 000 qkm mit 17 Millionen Einwohnern. Sein amerikanischer Besitz verteilte sich auf die nördliche und mittlere Zone des Erdteils. Dem im Norden, der Inselgruppe St. Pierre und Miquelon, kommt eine nicht unerhebliche Bedeutung für die Fischerei bei, so gering seine Ausdehnung ist. Das mittelamerikanische Gebiet Frankreichs umfasst 79 000 qkm mit etwa 50 000 Bewohnern. Seine wirtschaftlichen Hilfsquellen sind noch in keiner Weise genügend erschlossen,

da Frankreich diese Kolonie hauptsächlich zur Unterbringung von Verbrechern verwertet. Dasselbe gilt vom ozeanischen Besitz der Franzosen, der mehr als 24 000 qkm mit etwa 90 000 Bewohnern gross ist. Der Weltkrieg hat Frankreich die freie Verfügung über Marokko gebracht, ihm die Möglichkeit gegeben, das seinerzeit an Deutschland abgetretene Gebiet am Kongo zurückzunehmen und seinen Dahomeybesitz auf Kosten Togos zu erweitern. Durch die Einverleibung Marokkos allein erhält es einen Gebietszuwachs von mehr als 439 000 qkm. Dazu kommen die 270 000 qkm in Mittelafrika, die es dort Deutschland wieder entrissen hat. Frankreichs Kolonialreich hat somit jetzt einen Umfang von fast 11 Millionen qkm erreicht und bietet seiner Bevölkerung ein derartig riesiges und ergiebiges Betätigungsfeld für die Zukunft, dass die Franzosen auf unabsehbare Zeit wirtschaftlich völlig unabhängig gestellt sein könnten. Der ganze Westen Nordafrikas und der grösste Teil des mittleren Westafrika sind in seiner Hand. Dazu ist ihm ein Teil Kleinasiens zugefallen, dessen Ausdehnung freilich noch nicht feststeht, der ihm aber unter allen Umständen grosse Vorteile beim Handel mit diesem alten Kulturland bringen wird.

Das einst über die halbe Welt verfügende Portugal steht als Kolonialstaat heut an dritter Stelle unter den Feinden Deutschlands. Von seinem grossen indischen Besitz sind ihm nur einige bescheidene Reste, dazu ein Teil der Insel Timor und die Niederlassung Macao in China geblieben, zusammen etwa 23 000 qkm mit nicht ganz einer Million Menschen. Sein Hauptbesitz verteilt sich auf Ost- und Westafrika, wozu die Inselgruppen der Kapverden, Azoren, Madeira, S. Tomé und Principe treten. Diese Gebiete umfassen immer noch über 2 Millionen qkm mit mehr als 8 Millionen Menschen. Im Ganzen zählt Portugals Kolonialbesitz noch immer 2 093 000 qkm, die von gegen 10 Millionen Menschen bewohnt werden, während es selbst nur 91 000 qkm mit 5½ Millionen Seelen gross ist. Wenn es seit einer Reihe von Jahren trotz seiner Mittellosigkeit und Schwäche und seiner Unfähigkeit, diesen Besitz in angemessener Weise zu bewirtschaften, unangefochten geblieben, verdankt es das dem eigentümlichen Verhältnis, in dem es seit Jahrhunderten zu England steht. Ohne rechtlich sein Schutzgebiet darzustellen, befindet es sich vollkommen in seiner Gewalt und muss alle seine Massnahmen entsprechend den Wünschen der britischen Regierung treffen. In Wahrheit wird man also seinen überseeischen Besitz ebenso wie Portugal selbst als Teil des englischen Machtgebiets aufzufassen haben.

Dem portugiesischen Kolonialreich an Ausdehnung kommt gleich das belgische, wenn auch sein innerer Wert dem ersteren nachstehen dürfte. Der ursprünglich unabhängige Kongostaat, der heute Belgiens anerkannter Besitz ist, umfasste 2 383 000 qkm mit etwa 15 Millionen Menschen vor dem Kriege. Seine Entstehung in den achtziger Jahren des verflossenen Jahrhunderts verdankt er der unermüdlichen, vor keinem Hindernis zurückschreckenden Tätigkeit König Leopolds II. und der geschickten Unterstützung des Fürsten Bismarck. Er wurde geschaffen aus Stücken des seit Jahrhunderten sich selbst überlassenen portugiesischen Afrikabesitzes und Gebieten, auf die europäische Mächte bis dahin keinen Anspruch erhoben hatten. Sein Zweck sollte ursprünglich der sein, allen Völkern den freien Zugang und Handel mit Mittelafrika zu erschliessen und den Greueln der Menschenjagden und Sklaverei dort ein Ende zu machen. In Wahrheit ist er eine gegen alle Fremden streng abgesperrte belgische Kolonie geworden, deren Bewohner in unmenschlicher Weise ausgebeutet worden sind, um die Kosten der Verwaltung und die Zinsen der hier angelegten grossen Geldsummen herauswirtschaften zu können. Die Belgier, welche sich so wenig an die Neutralisierung ihres Kongogebietes wie die des kaum 30 000 qkm grossen von etwa 8 Millionen bewohnten Mutterlands gekehrt haben, dürften zur Belohnung erhebliche Stücke der deutschen Kolonien zugeteilt erhalten haben. Näheres darüber ist aber noch nicht bekannt geworden. Ebensowenig hat bisher darüber verlautet, wie es gegenwärtig mit dem seinerzeit von König Leopold Frankreich zugestandenen Vorkaufsrecht für das Gebiet des Kongostaats steht.

Ungefähr gleichzeitig mit Deutschland und Belgien hat auch Italien angefangen, kolonialen Besitz zu erwerben. Diese Bestrebungen waren erfolglos, so lange die italienische Regierung sich nicht entschloss ihre Politik vollständig entsprechend den Wünschen und Gesichtspunkten Englands einzurichten. Seit England in dieser Hinsicht die nötige Sicherheit besass, hat es gestattet, dass Italien im nördlichen Afrika festen Fuss fasste. Vor dem Kriege umfasste der italienische Afrikabesitz etwa 1½ Millionen qkm, deren Bewohnerzahl auf ebenso viel Köpfe veranschlagt

wurde. Italien selbst ist 287 000 qkm gross mit etwa 36 Millionen Seelen. Den grössten und wichtigsten Teil der italienischen Kolonien stellt das ehemals türkische Tripolis dar, welches jetzt Libyen heisst. Sein Umfang wird auf 1 100 000 qkm gerechnet, seine Bevölkerung auf etwa ¾ Million. Der Besitz am Roten Meere, wo Italien zuerst Fuss gefasst, aber eine schwere Niederlage durch die Abessynier erlitten hat, umfasst 118 000 qkm mit 278 000 Bewohnern. Dazu kommt das ihm von England seinerzeit überlassene Somaliland im nördlichen Ostafrika, das auf 365 000 qkm geschätzt wird und das etwa 300 000 Seelen zählen soll. Mit Ausnahme des Erythräa genannten Besitzes am Roten Meere ist Italiens Herrschaft in diesen Kolonien noch nirgends genügend gefestigt und von einer regelrechten Verwaltung und Wirtschaft ist noch keine Rede. Wie Portugal, Belgien und selbst Frankreich ist Italien für seinen Kolonialbesitz abhängig vom guten Willen Englands.

Nur drei von den Kolonien besitzenden Feinden Deutschlands erfreuen sich einer selbständigeren Lage. Das sind die Vereinigten Staaten, Japan und Russland. Die Vereinigten Staaten verfügen heute über koloniale Besitzungen in einer Ausdehnung von über 300 000 qkm mit mindestens 10 Millionen Seelen. Den Anfang haben sie mit der Eroberung Kubas, Puertoricos und der Philippinen zu Ende des vorigen Jahrhunderts gemacht, des Hauptteils des Spanien nach dem Abfall der amerikanischen Kolonien noch verbliebenen Besitzes. Dem von 2¼ Millionen Menschen bewohnten über 114 000 qkm umfassenden Kuba, das in der obigen Zahl nicht einbegriffen ist, haben sie wegen seiner weitfortgeschrittenen Entwicklung eine halbselbständige Stellung eingeräumt. Die Hawaiinseln im Stillen Ozean, die sie kurz vor dem spanischen Krieg kurzer Hand besetzt haben, (6500 qkm mit 192 000 Seelen) werden sogar als Territorium behandelt. Zu diesen Besitzungen trat vor dem Krieg das 1903 den Kolumbiern entrissene Gebiet des Panamakanals (1160 qkm mit 155 000 Seelen) und ein Teil der Samoainseln (199 qkm mit 7000 Seelen). Der Krieg hat den Amerikanern das deutsche Samoa (2572 qkm mit 37 000 Bewohnern) gebracht. Dazu haben sie den Dänen ihre westindischen Inseln (3599 qkm mit etwa 6000 Bewohnern), denen ein erheblicher Wert für die Schiffahrt in den mittelamerik. Gewässern innewohnt, abgekauft. Im Ganzen dürfte sich das Einflussgebiet der Vereinigten Staaten sonach heut auf etwa 417 000 qkm mit mehr als 12 Millionen Menschen beziffern.

Japan verfügte vorm Weltkrieg über einen kolonialen Besitz von etwa 332 000 qkm mit 13½ Million Seelen. Das Hauptstück bildete Korea, 218000 qkm mit 13½ Million Bewohner, dann kam die Insel Sachalin, 61 800 qkm mit 63 000 Bewohnern, Formosa, 36 000 qkm mit 3½ Million Bewohnern und Kwantung, 3400 qkm mit einer halben Million Seelen. Dieser Besitz kam an Grösse dem Mutterlande fast gleich, das auf 382 000 qkm 50 Millionen Einwohner zählt. Der Krieg hat den Japanern nicht allein das kleine aber hoch entwickelte deutsche Kiautschou (552 qkm mit 170 000 Bewohnern), sondern auch grosse, in ihrer Ausdehnung noch unbekannte Teile Chinas in den Schoss geworfen. Dazu hat es die deutschen Marshallinseln und Nachbarschaft sich angeeignet. Wenn diese Gebiete auch weder durch Ausdehnung noch Naturschätze besonders bedeutend sind, so ist ihnen doch wegen ihrer geographischen Lage für die weitere Entwicklung der Verhältnisse im Stillen Ozean Wert beizumessen. Besonders ist das der Fall, wenn, wie anzunehmen, Japan seine Bemühungen, sich auszudehnen, fortsetzt.

Das russische Reich, dessen kolonialer Besitz vorm Weltkrieg nur dem Englands an Grösse nachstand, befindet sich heute in solcher Lage, dass eine sichere Schätzung des Umfangs seines Gebietes nicht mehr möglich ist. Vorm Kriege berechnete man seinen eignen Umfang auf 5 486 000 qkm mit 71 Millionen Bewohnern. Sein koloniales Gebiet wurde auf 17 Millionen qkm mit etwa 32 Millionen Menschen veranschlagt. Das ganze nördliche und mittlere Asien vom Eismeer bis zum Stillen Ozean stand unter russischer Herrschaft. Sein Einfluss gegenüber China war auch nach dem unglücklichen japanischen Krieg noch übermächtig, und in den Grenzstaaten Indiens sowie in Kleinasien war er von ausschlaggebender Bedeutung. Der Krieg hat diese Machtstellung Russlands zertrümmert. In Ost- und Mittelasien haben Japan und China die Gelegenheit benutzt, um ihren Einfluss wieder erheblich auszudehnen. In Kleinasien, Persien und Afghanistan herrscht nun unumschränkt England. Ob und wann sich diese Lage nochmals ändern wird, hängt in erster Linie von der künftigen Entwicklung der russischen Verhältnisse ab, die heute völlig unübersehbar sind.

Von den im Kriege neutral gebliebenen Staaten verfügen drei ebenfalls über koloniale Besitzungen. An der Spitze darunter stehen die Niederlande, dann kommen Spanien und Dänemark. Trotz der grossen Gebiete, die England den Holländern im Laufe des neunzehnten Jahrhunderts bei verschiedenen Gelegenheiten weggenommen hat, bedeckt ihr heutiges Überscereich noch immer 2 045 000 qkm, die von mehr als 38 Millionen Menschen bewohnt werden. Die Niederlande selbst sind kaum 38 000 qkm gross und zählen nur 6 Millionen Einwohner. Der weitaus grösste Teil der holländischen Kolonien befindet sich im indischen Inselmeer. Von Sumatra im Norden bis zu Neu-Guinea und Timor erstreckt sich der holländische Besitz, — 1 915 000 qkm mit 37 957 000 Bewohnern —. Die ausgedehnteste der holländischen Inseln ist Borneo mit 553000 qkm. Ihm nahe kommt Sumatra mit 420 000 qkm und der holländische Anteil an Neu-Guinea mit 395 000 qkm. Dazu besitzen die Niederlande noch immer in Westindien 130 000 qkm, wovon 129 000 auf Surinam, 1130 auf die Insel Curaçao entfallen. Die Holländer haben nach den napoleonischen Kriegen ihre Kolonien nur unter der Bedingung von England zurückerhalten, dass sie keinen Teil davon ohne seine Zustimmung veräussern. England selbst hat ihnen mehrfach im Laufe des 19. Jahrhunderts Gebiete, die ihm gerade begehrenswert schienen, kurzer Hand weggenommen. Vorm Kriege drohte diesem Besitz mehrfach Gefahr von Seiten Japans. Die politische Lage hat sich seitdem erheblich verschoben. Japan dürfte fortan bei Eingriffen in holländischen Besitz neben England auch mit Amerika zu rechnen haben.

Spanien sind von seinem Weltreich, in dem die Sonne nicht unterging, heute nur noch einige Inseln und ein kleines Stück Land an der Westküste Afrikas geblieben, zusammen 35 350 qkm mit 600 000 Seelen. Spanisch-Guinea, an der Südgrenze Kameruns, das dessen Verteidigern schliesslich eine Zufluchtsstätte geboten hat, umfasst allein 26 000 qkm, die von 140 000 Menschen bewohnt werden. Klein aber wertvoll sind Fernando Po im Guineabusen (2072 qkm mit 21 000 Seelen) und die kanarischen Inseln (7273 qkm mit 448 000 Seelen). Nur die wirtschaftlichen Nöte, unter denen im 19. Jahrhundert Spanien so lange und schwer zu leiden gehabt haben, sind die Ursache gewesen, dass diese Besitzungen sich heut noch nicht der hohen Blüte erfreuen, deren sie fähig sein dürften.

Dänemark, das einige hundert Jahre lang Kolonien in Ostindien, Mittelamerika, Westafrika und den nordischen Meeren besessen hat, verfügt heut nur noch über die letzteren. Seinen westafrikanischen Besitz hat es im neunzehnten Jahrhundert ebenso wie den ostindischen notgedrungen an England veräussern müssen. Seine kleinen, aber für Handel und Schiffahrt sehr wichtigen westindischen Inseln haben ihm die Vereinigten Staaten neuerdings für einen mässigen Preis abgenommen. Ein unmittelbarer Zwang ist von ihrer Seite natürlich nicht ausgeübt worden, aber bei der ganzen Weltlage blieb dem kleinen Dänemark, da das mächtige England keinen Finger zu seinen Gunsten regte, nichts übrig, als sich den Wünschen der Verein. Staaten zu fügen. Dänemarks heutiger kolonialer Besitz besteht aus Island, von dem die allein bewohnbaren 42 000 qkm mit 35 000 Menschen besiedelt sind, und Grönland, wo 88 100 qkm unvergletscherte Gebiete etwa 12 000 Seelen Unterkunft gewähren. Auch dieser Besitz erscheint heut nicht mehr sicher. Auf Grönland werden von amerikanischer Seite Absichten geäussert, und die Isländer sind der Oberhoheit des schwachen Mutterlands müde und haben sich schon mehrfach nach Anschluss an einen ihnen mehr Vorteile versprechenden Schutzstaat umgesehen.

Wie dieser kurze Überblick ergibt, verfügt gegenwärtig England mit Hilfe der Vereinigten Staaten Nordamerikas so ziemlich über alle kolonialen Gebiete der Welt. Die Länder, welche sich solchen Besitzes noch erfreuen, befinden sich sämtlich in voller Abhängigkeit von den angelsächsischen Reichen. In gleicher Lage befinden sich die zu selbständigen Staaten gewordenen einstigen amerikanischen Besitzungen Spaniens und Portugals. Das allein zu einer selbständigen Rolle noch fähige russische Reich ist zur Ohnmacht herabgesunken. Es ist damit zu rechnen, dass England und seine Verbündeten, diese Gelegenheit nicht unbenützt vorübergehen lassen werden, um eine künftige Bedrohung ihrer Weltherrschaft von dieser Seite unmöglich zu machen.

Vor dem Kriege hatte England seinen grossen Kolonien in wirtschaftlicher Hinsicht vollste Selbständigkeit eingeräumt. Kanada, Australien, Südafrika machten von dieser Freiheit Gebrauch, um englischen Waren Zollvorteile gegenüber den Erzeugnissen andrer Staaten einzuräumen. In den noch unter englischer Verwaltung gebliebenen Kolonien wurden englische Waren nach demselben

Tarif wie fremde verzollt. Dieses selbe Verfahren haben Deutschland, die Niederlande, Spanien und Belgien in ihren Kolonien angewandt. Alle andern Staaten haben offen oder versteckt ihren eigenen Waren und Schiffen in ihren überseeischen Besitzungen Vorteile vor denen andrer Länder zugewendet. Wie sich diese Einrichtungen während des Weltkrieges weiter entwickelt haben, darüber fehlt es zurzeit an zuverlässigen Nachrichten. Deutschland ist noch immer vom Verkehr mit den feindlichen Staaten so gut wie abgeschnitten. Da es ihm nicht gelungen ist, im Friedensvertrage sich wenigstens den Anspruch auf Meistbegünstigung beim Verkehr mit den feindlichen Gebieten auszuwirken, wird es leider wohl künftig wenigstens in französischen und englischen Kolonien mit Benachteiligungen aller Art zu rechnen haben.

Welche Wirkungen sonst noch der lange Weltkrieg auf kolonialem Gebiete nach sich ziehen wird, darüber sind einstweilen nur Vermutungen möglich. Vielfach wird angenommen, dass die jahrelange Verwendung von riesigen Heeren farbiger Truppen in Europa und die blutigen Kriege in Afrika selbst nicht ohne tiefgreifende Wirkung auf die afrikanischen Länder bleiben können. Das Ansehen der Weissen ist stark gemindert, die Schwarzen sind mit europäischen Verhältnissen und Waffen gar zu vertraut geworden, mit einem Schlage ist in vielen Teilen Afrikas die europäische Geldwirtschaft anstelle des Tauschhandels getreten. Noch tiefgreifendere Wirkungen erwarten Sachkenner von der massenhaften Verwendung indischer Truppen in Europa auf die indischen Verhältnisse. Vor der Hand dringen aber nur Nachrichten von unerheblichen indischen Unruhen in die Öffentlichkeit. Mit Sicherheit ist anzunehmen, dass die rücksichtslose gewaltsame Vernichtung der alten deutschen Missionsarbeit in allen feindlichen Gebieten nicht ohne erhebliche Wirkungen bleiben wird. Der grösste Teil dieser von deutscher Seite völlig uneigennützig und ohne politische Zwecke geleisteten Arbeit ist den Feinden früher zugute gekommen. Sie haben sich selbst dieser Unterstützung beraubt. Es ist zu hoffen, dass deutscherseits nach den unerhörten Erfahrungen des Weltkriegs in Zukunft nicht wieder deutsches Geld und deutsche Arbeit zugunsten von Ländern verschwendet werden, die für das deutsche Volk weniger Mitgefühl bewiesen haben als für den verkommensten Negerstamm Afrikas.

## 33. Abschnitt.

# Weltwirtschaft, Weltwirtschaftspolitik und äussere Volkswirtschaftspolitik.

Von **Bernhard Harms,** Kiel.

Während die Volkswirtschaft sich als Inbegriff der wechselseitigen, überwiegend durch einheitliches nationales Recht geregelten Beziehungen der Einzelwirtschaften eines staatlich verbundenen Volkes unter sich und zum Staat darstellt, ist die „Weltwirtschaft" der Inbegriff der wechselseitigen, überwiegend durch internationales Recht geregelten Beziehungen zwischen den Einzelwirtschaften der Erde. Ausgangspunkt dieser Begriffsbestimmungen ist in beiden Fällen die Einzelwirtschaft, die mit ihren Beziehungen zwei deutlich voneinander abzuhebenden Verkehrsgesellschaften angehört, deren eine durch das Staatsgebiet begrenzt wird, während die andere die ganze Erde umfasst.

Die weltwirtschaftlichen Beziehungen sind überaus mannigfaltig, doch haben sie ihren Schwerpunkt im internationalen Güteraustausch, denn fast alle anderen Erscheinungen des Weltverkehrs: Reisen und Wanderungen, Kapitalübertragungen, Geld- und Kreditwesen usw. hängen mehr oder minder mit ihm zusammen. Dass der internationale Güteraustausch im letzten halben Jahrhundert eine Entwicklung genommen hat, die ihn insgesamt deutlich abhebt von allen

früheren Epochen des „Welthandels", lehrt schon die Tatsache, dass der Wert der im Ein- und Ausfuhrhandel aller Länder umgesetzten Güter sich im Jahre 1850 auf etwa 16 Milliarden, im Jahre 1913 hingegen auf 160 Milliarden Mark belief. Der Unterschied zwischen einst und jetzt besteht zudem darin, dass vormals überwiegend Luxus- und Genussgüter international ausgetauscht wurden, während heute eigentliche Massengüter, deren Export und Import für die beteiligten Volkswirtschaften von vitaler Bedeutung ist, im Mittelpunkt des Welthandels stehen. Unter ihnen ragen je länger desto mehr die Rohstoffe und Nahrungsmittel hervor. „Vital" ist dieser Verkehr in dem Sinne, dass er den Export- wie Importländern sowohl die Möglichkeit gibt, die zuwachsenden Bevölkerungsteile im Lande zu behalten als auch die Bevölkerung insgesamt durch ergiebigere Ausnutzung sonst brach liegender oder nur beschränkt nutzbar gemachter sachlicher Produktivkräfte steigendem Wohlstand entgegenzuführen. Dies gilt nicht nur für die modernen Industriestaaten, deren „Bauerngrundlage" sich über die ganze Erde verteilt und die auch mit ihrem Rohstoffbezug vom „Weltmarkt" abhängig sind, sondern ebenso für jene Länder, welche auf den Absatz ihrer „Monokulturen" oder wichtiger anorganischer Stoffe angewiesen sind.

Die weltwirtschaftlichen Beziehungen finden ihre äussere Regelung (oder Regelung und Förderung) durch Volkswirtschafts- und Weltwirtschafts r e c h t. Die hierauf gerichtete Zielsetzung ist Volkswirtschafts- oder Weltwirtschafts p o l i t i k. Während das V o l k s wirtschaftsrecht aus nationaler Rechtsquelle fliesst, ist Rechtsquelle für das W e l t wirtschaftsrecht der internationale Vertrag (Vereinbarung). Z. B. ist ein zwischen Deutschland und Italien abgeschlossener Handelsvertrag Weltwirtschaftsrecht, ein von Deutschland autonom aufgestellter Zolltarif für den Verkehr mit Italien hingegen Volkswirtschaftsrecht. Das Weltwirtschaftsrecht ist Bestandteil des V ö l k e r r e c h t s, das sich im engeren Sinne als Inbegriff der durch zwischenstaatliche Verträge entstandenen Rechtsnormen darstellt, im weiteren Sinne aber auch das internationale Gewohnheitsrecht umschliesst. Das Volkswirtschaftsrecht ist Bestandteil des nationalen Rechts; es gliedert sich in i n n e r e s und ä u s s e r e s Volkswirtschaftsrecht. Demgemäss ist die auf seine Gestaltung gerichtete Zielsetzung entweder innere oder äussere Volkswirtschaftspolitik, in weniger exaktem Sprachgebrauch: innere oder äussere Wirtschaftspolitik.

Mit dem Begriff „Weltwirtschaft" verbindet sich die Regelung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen durch Weltwirtschaftsrecht. Je mehr dieses zur Ausbildung gelangt, desto in sich geschlossener ist der Begriff. Solange der internationale Wirtschaftsverkehr sich vornehmlich unter äusserem Volkswirtschaftsrecht vollzieht, ist auf ihn die Bezeichnung Weltwirtschaft nicht anwendbar. Daraus ergibt sich, dass die „Weltwirtschaft" nicht bloss im Hinblick auf Intensität und Struktur der internationalen Wirtschaftsbeziehungen, sondern auch mit Rücksicht auf die Art des Rechts, unter dem der Verkehr sich vollzieht, eine neuzeitliche Erscheinung ist.

Im historischen Geschehen sind die Geltungsbereiche des Weltwirtschaftsrechts und des äusseren Volkswirtschaftsrechts als Basis für den internationalen Verkehr in ihrem Umfange wie in ihrem Verhältnis zueinander erheblichen Änderungen unterworfen gewesen. Der tiefere Grund hierfür lag in den jeweiligen wirtschaftlichen Anschauungen. In dem Masse als der Gesichtspunkt der „nationalen Wirtschaftspolitik", d. h. das Zielstreben auf unbeschränkte Entfaltung aller nationalen Produktivkräfte, sich durchsetzte, erfolgte die Regelung der Wirtschaftsbeziehungen zum Auslande autonom durch äusseres Volkswirtschaftsrecht, während die Idee der „internationalen Arbeitsteilung" dem Weltwirtschaftsrecht den Boden schuf. Der Kausalzusammenhang ist jedoch verwickelter als es in dieser Umschreibung zum Ausdruck kommt, denn in den letzten Jahrzehnten vor dem Kriege wurde fast in allen Ländern die „nationale Wirtschaftspolitik" zum Prinzip erhoben — und dennoch hat keine Zeit eine so ausgeprägte Weltverkehrsgesellschaft und so entwickeltes Weltwirtschaftsrecht gesehen, wie diese! Es erklärt sich dies dadurch, dass der Verwirklichung nationaler Wirtschaftspolitik nicht nur bestimmte Grenzen gezogen sind, sondern sie mittelbar dem internationalen Verkehr sogar Impulse gibt.

Im Hinblick auf die erste Feststellung ist zu beachten, dass die durch Boden und Klima bedingte verschiedene Ausstattung der Erde einen gewissen Güteraustausch naturbedingt macht. Die ganze Welt z. B. ist auf die drei hauptsächlichsten Baumwollländer Amerika, Ägypten und Indien angewiesen. Auch zahlreiche andere pflanzliche und mineralische Rohstoffe sind nur in

bestimmten Erdräumen vorhanden und müssen von dort bezogen werden. Der Bezug von Genussmitteln der warmen und heissen Zone wie Kaffee, Tee, Kakao, Reis, Südfrüchte, Tabak u. dergl., auf welche die in der gemässigten Zone lebenden Kulturvölker nicht verzichten können oder wollen, zwingt gleichfalls zur Öffnung der Grenzen. Dazu kommt, dass innerhalb vieler Volkswirtschaften der Vorrat bestimmter, an sich vorhandener Nahrungsmittel und Rohstoffe nicht gross genug ist, um den gesamten inländischen Bedarf zu decken, so dass auch hier das Ausland zur ergänzenden Lieferung zugelassen werden muss. Weiter ist darauf hinzuweisen, dass zahlreiche Staaten ihren Einzelwirtschaften passive Auslandsbeziehungen um deswillen einräumen müssen, weil trotz objektiv vorhandener Möglichkeit die Herstellung bestimmter Bedarfsgegenstände mangels technischer oder kulturlicher Entwicklung mindestens für bestimmte Zeit tatsächlich unmöglich ist. Schliesslich gibt es grosse Striche auf der Erdoberfläche, die überhaupt keine Grundlage für die Herstellung industrieller Produkte darbieten und demgemäss für ewige Zeiten auf deren Bezug aus Ländern gemässigter Zone angewiesen sind. Diesen Tatsachen hat die staatliche Wirtschaftspolitik Rechnung zu tragen. Sie kann es freilich durchaus im Rahmen der äusseren Volkswirtschaftspolitik tun, indem sie autonom Normen aufstellt, unter denen die Einfuhr sich zu vollziehen hat.

Anders steht es um jenes Moment der „nationalen Wirtschaftspolitik", das mittelbar dem internationalen wechselseitigen Verkehr Impulse gibt. Wesensbestandteil der nationalen Wirtschaftspolitik ist die Förderung der Ausfuhr. Wichtige Interessen der Einzelwirtschaften grosser Erwerbszweige pflegen dies in der Regel zu bedingen. Die Folge ist, dass sich fast alle Staaten als Ausfuhrinteressenten gegenüberstehen und sich so die Notwendigkeit ergibt, zwecks Ermöglichung der Ausfuhr auch die an sich als unerwünscht angesehene Einfuhr in gewissem Umfange zu gestatten. Über eine Gegenseitigkeit, die als Äquivalent für die gestattete Einfuhr in ein anderes Land nur jene Einfuhr in das eigene Land freigibt, auf die letzteres sowieso angewiesen ist, sind die meisten Volkswirtschaften hinausgewachsen. Die Schutzzollpolitik kann demnach in allen Staaten, deren Einzelwirtschaften auf die Ausfuhr angewiesen sind — ohne dass sie über Monopolgüter verfügen — niemals bis zur Prohibition getrieben werden. Je dringlicher die Ausfuhrinteressen sind, desto mehr muss ihnen durch Gewährung von Einfuhrmöglichkeiten in das eigene Land Spielraum geschaffen werden. Damit verbietet sich zugleich die ausschliessliche Regelung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen durch äusseres Volkswirtschaftsrecht. Das Bestreben ist nun vielmehr darauf gerichtet, die Normen für den Verkehr durch Vertrag aufzustellen. So entsteht Weltwirtschaftsrecht aus der Notwendigkeit, gegensätzliche nationale Wirtschaftsinteressen auszugleichen.

Grosse und starke Staaten suchen die aus nebeneinander hergehenden volks- und weltwirtschaftlichen Interessen sich ergebenden Pflichtenkollisionen dadurch zu lösen, dass sie wirtschaftsimperialistische Politik treiben, d. h. sich ein ihrer unmittelbaren oder mittelbaren Botmässigkeit unterstehendes Wirtschaftsgebiet zu schaffen bestrebt sind, das sowohl die Einfuhr- als auch die Ausfuhrbedürfnisse befriedigen kann. Das Ziel ist hierbei die Ausbildung einer partiellen internationalen Arbeitsteilung dergestalt, dass sämtliche Gebiete des Imperiums ihre natürlichen Produktionskräfte zur Entfaltung bringen und Überschüsse an Rohstoffen, Nahrungsmitteln und Fabrikaten zum Ausgleich interimperialer Bedarfsgestaltung einander überweisen. Das typische Beispiel hierfür ist das britische Imperium. Gerade dieses zeigt jedoch, dass der restlosen Durchführung solcher Politik wirksame Hindernisse im Wege stehen. Die englischen Dominions haben sich mehr oder weniger zu selbständigen Staaten entwickelt, die zu eigener nationaler Wirtschaftspolitik übergegangen sind. Im überwiegenden oder ausschliesslichen Verkehr untereinander und mit dem Mutterlande aber können sie zu der auf Grund ihrer nationalen Produktivkraft an sich möglichen volkswirtschaftlichen Entfaltung nicht gelangen; vielmehr werden sie dauernd gezwungen sein, ihre aktiven Auslandsbeziehungen über das Imperium hinaus zu erstrecken. Auch im Hinblick auf die industrielle Entwicklung ergeben sich Kollisionen zwischen Mutterland und Dominions, da letztere auf einseitige Ausbildung ihres Wirtschaftslebens durchweg verzichtet haben und zu eigener „Industriepolitik" übergegangen sind. Es unterliegt keinem Zweifel, dass die hier gekennzeichneten Entwicklungstendenzen jedem modernen Wirtschaftsimperium innewohnen. Partielle Weltwirtschaftsgemeinschaften sind deshalb nur innerhalb bestimmter Grenzen Ersatz für mangelnde Teilnahme an der gesamten Weltverkehrsgesellschaft

Somit hat das steigende Ausfuhrinteresse und das hinter ihm stehende „kapitalistische" Gewinnstreben mit innerer Notwendigkeit dazu geführt, das autonome äussere Volkswirtschaftsrecht einzuengen und an seine Stelle in ständig wachsendem Umfange das Weltwirtschaftsrecht zu setzen. Nicht minder haben hierzu die Erfordernisse des Verkehrs in engerem, technischem Sinne beigetragen, weil er eine autonome Regelung seiner Natur nach nicht mehr vertrug. Inwieweit daneben auch Ideen im Sinne universalökonomischer oder pazifistischer Zielsetzung wirksam gewesen sind, entzieht sich exakter Beurteilung. Der nüchterne Beobachter wird kaum geneigt sein, ihnen für die letzten Jahrzehnte vor dem Kriege erhebliche Gestaltungskraft zuzusprechen. — Weltwirtschaftsrecht war bis zum Kriege überwiegend partikular, hatte auf manchen Sachgebieten freilich auch zu umfassenden Völkerrechtsgemeinschaften geführt, deren überragendste der Weltpostverein ist.

Der Krieg hat die Weltwirtschaft nicht beseitigt. Weder hat während der Zeit, in der er geführt wurde, der internationale Wirtschaftsverkehr an Intensität wesentlich verloren, noch ist das Weltwirtschaftsrecht beseitigt worden. Der Unterschied gegen die Friedenszeit bestand — von technischen Verkehrsstörungen abgesehen — nur darin, dass die nicht am Kriege beteiligten Länder in Bezug auf ihre Teilhabe am Weltverkehr und am Schutz des Weltverkehrsrechts Beschränkungen unterworfen waren, die in gewissem Umfange schon in den Normen des Weltwirtschaftsrechts oder des auf den Krieg gerichteten Teiles des allgemeinen Völkerrechts vorgesehen waren, und dass darüber hinaus die Mittelmächte mit ihren Bundesgenossen aus der eigentlichen Weltwirtschaftsgesellschaft gänzlich ausgeschaltet waren. Vom Standpunkt universeller Betrachtung ist die Einengung des allgemeinen Weltverkehrs und des allgemeinen Weltwirtschaftsrechts durch Ausdehnung partikularen Verkehrs und Rechts wettgemacht worden.

Welche Entwicklung Weltwirtschaft, Weltwirtschaftsrecht und äusseres Volkswirtschaftsrecht nach dem Kriege nehmen werden, lässt sich nur vermuten. Vermöge heute erkennbarer Entwicklungstendenzen ist das Folgende zu sagen: Zweifellos gehen wir einer Zeit ausgeprägter nationaler Wirtschaftspolitik entgegen. Hierhin drängen zahlreiche Faktoren. Hinzuweisen ist zunächst auf das Bestreben aller Staaten, die eigene Volkswirtschaft so auszubilden, dass sie im Falle eines künftigen Krieges Sicherheit und Unabhängigkeit zu gewährleisten vermag. Überdies drängt die während des Krieges in fast allen Ländern erfolgte Umgestaltung des Wirtschaftslebens an sich schon zur stärkeren Ausprägung der nationalen Handelspolitik. Die ins Leben gerufenen neuen Industrien würden ohne starken zollpolitischen Schutz zum grössten Teile zusammenbrechen. Dazu kommt der Gesichtspunkt höchstmöglicher materieller und kultureller Wohlfahrt des eigenen Landes, der zwar nicht neu, aber infolge des Krieges zu stärkerer Ausprägung gelangt ist. Die hierfür und zur Deckung der unmittelbaren und mittelbaren Kriegskosten erforderlichen Ausgaben nötigen den Staat zu radikaler Vermehrung der Steuern, was zu dem Wunsche führt, die Erträge der Privatwirtschaften zu steigern, um deren Steuerfähigkeit zu erhöhen. Als wirksames Mittel, dies zu erreichen, wird auch künftig die Fernhaltung der Konkurrenz des Auslandes angesehen werden. Auf diesem Nährboden wird die „nationale Wirtschaftspolitik" grundsätzlich kaum Unterschiede machen zwischen befreundeten und ehemals neutralen oder feindlichen Staaten. Nur graduell wird sie verschieden ausgeprägt sein und sich seitens gewisser Staaten gegenüber Deutschland möglicherweise im Willen zum latenten Wirtschaftskrieg äussern.

Bei alledem ist jedoch zu beachten, dass der Überspannung nationaler Wirtschaftspolitik nach dem Kriege grundsätzlich dieselben Hemmungen entgegenstehen wie vor dem Kriege. Die weiter oben aufgeführten Faktoren sind nach wie vor wirksam und werden sich durchsetzen. Nicht nur der naturbedingte internationale Güteraustausch wird sich folgerichtig vollziehen, sondern auch der erörterte Ausgleich zwischen volks- und weltwirtschaftlichen Interessen muss stattfinden, wenn volkswirtschaftliche Erschütterungen vermieden werden sollen. Dazu kommt, dass die Internationalisierung des Geldkapitals infolge des Krieges enorm fortgeschritten ist und in bestimmtem Sinne zu internationaler „kapitalistischer" Interessensolidarität geführt hat, die an der Wahrnehmung „nationaler Wirtschaftspolitik" nur bedingt interessiert ist. So sehr deshalb in den einzelnen Ländern die Neigung zu stärkerer Ausbildung des äusseren Volkswirtschaftsrechts zunächst zunehmen und das Bestreben, im Hinblick

auf die Regelung der Aussenhandelsbeziehungen sich nur von „nationalen" Erwägungen leiten zu lassen und sich selbständiges, den jeweiligen Bedürfnissen entsprechendes Vorgehen zu sichern, die Oberhand erhalten wird, so gewiss ist es, dass dem auch jetzt Grenzen gesetzt sind. Von einer Übergangszeit abgesehen, wird mutmasslich im ständigen Streit um die Wahrnehmung volks- und weltwirtschaftlicher Interessen die Weltverkehrsgesellschaft zu gesteigerter Entwicklung kommen und Fortbildung des Weltwirtschaftsrechts die Begleiterscheinung sein . . . .

Die obigen Darlegungen gelten vom universellen Standpunkt, betrachten die Weltwirtschaft sozusagen aus der Perspektive des Marsbewohners. Dass ein einzelnes Land aus besonderen Gründen Stiefkind der Weltverkehrsgesellschaft sein kann und den allgemeinen Entwicklungsgesetzen nicht untersteht, ist selbstverständlich. Dies gilt heute und bis auf weiteres für Deutschland, das durch den Friedensvertrag von Versailles seine Souveränität verloren und als freier Kontrahent der Weltwirtschaftspolitik einstweilen zu existieren aufgehört hat.

---

## 34. Abschnitt.

# Bündnispolitik und Völkergegensätze.

Von Dr. **Albrecht Mendelssohn Bartholdy,**
o. Prof. der Rechte an der Universität Würzburg.

Wenn man aus den bestimmenden Momenten der Politik den Erfolg nicht ausscheiden will oder kann, so muss man dem Ergebnis des Kriegs die Kraft eines Urteils über die Politik der beteiligten Staaten zuerkennen. So entschieden wir den Versuch ablehnen müssen, aus der Niederlage eines Kriegführenden seine Schuld am Kriege herleiten zu wollen, so wenig also der Ausgang des Krieges zum Richter über den politischen Willen der Regierungen in der Vorkriegszeit gemacht werden darf, so sehr wird man ihm als einer Entscheidung über das politische Können der Beteiligten Gewicht beilegen müssen.

Dieses Urteil fällt für die Bündnispolitik der europäischen Grossstaaten vernichtend aus, bei genauer Betrachtung gleichermassen vernichtend für die siegreichen wie für die besiegten Staaten. Augenfälliger ist freilich die Niederlage der Bündnispolitik im Dreibund. Sie einzugestehen und dann aus ihr zu lernen hindert viele Deutsche der verbreitete Glaube, der Dreibund sei als eine der Hauptschöpfungen Bismarck's, von ihm erdacht und ausgeführt, anzusehen. Das Gegenteil davon ist richtig. Die Veröffentlichungen aus den österreichischen und deutschen Akten werden das bis ins Einzelne klarlegen; die Darstellung von Pribram, die politischen Geheimverträge Österreich-Ungarns 1879—1914 (nach den Akten des Wiener Staatsarchivs) Erster Band, 1920, macht dazu einen entschiedenen Anfang.

Der Dreibund ist hervorgegangen aus italienischen, von Österreich bei allem Vorbehalt doch begünstigten Wünschen, denen Bismarck zunächst die schwersten Bedenken entgegensetzte, und die zuletzt nur durchdringen konnten, weil das bestehende Bündnis mit Österreich und Russland von Seiten Russlands nicht sicher schien. Selbst für das zum Abschluss treibende Italien ist aber der Vertrag, dessen Abfassung übrigens von Seiten Bismarcks mit passiver Resistenz bis zuletzt begegnet wurde, nicht so zustande gekommen, wie die leitenden Staatsmänner und Diplomaten ihn haben wollten. Von den drei möglichen Formen eines reinen Garantievertrags, eines Neutralitätsabkommens und eines Kriegsbündnisvertrags war für Italien die erste zunächst das Ziel der Verhandlungen. Aus dem Wunsch der königlichen Regierung, sich zwischen den republikanischen und Frankreich-freundlichen Umtrieben und der Gegnerschaft des heiligen Stuhls wenigstens nach einer Seite gedeckt zu sehen und in der harmlosen Formel der Gewährleistung des Besitzstandes für alle Verbündeten die römische Frage gelöst zu finden, ist der erste Fühler nach einem Dreibund

hervorgegangen. Österreich schätzte den Verzicht auf die irredentistische Politik, den das Bündnis bringen sollte, nicht gering, aber auch nicht hoch genug ein, um dafür das Opfer seiner Beziehungen zum Vatikan zu bringen, lehnte also den Garantievertrag ab und regte ein Neutralitätsabkommen an. Dieser Vorschlag fand bei Italien keine Gegenliebe; auch Bismarck warnte vor einem blossen Neutralitätsabkommen, das gerade die einzige zweckmässige Einrichtung eines engeren Verhältnisses der Mittelmächte zu Italien, nämlich die Angliederung Italiens an die allgemeine Politik Deutschland-Österreichs und seine Fernhaltung von einem Bündnis mit Frankreich nicht erreichen könne und vor allen Dingen Italien durchaus unbefriedigt und in Unruhe über den Bestand seines Reichs lasse. So blieb, da Garantievertrag und Neutralitätsabkommen als unmöglich erkannt waren, das Kriegsbündnis als letzte Möglichkeit übrig, und aus der Erwägung heraus, dass ein völliges Scheitern der langwierigen Verhandlungen bei der Empfindlichkeit Italiens und der lauernden Haltung Frankreichs unbedingt zu vermeiden sei, kam es zum Abschluss des ersten Dreibundvertrags. Die Geschichte seiner Entstehung ist ein diplomatisches Gegenstück zu der Tolstoi'schen Auffassung von der Einflusslosigkeit des Feldherrn gerade bei der wichtigsten Aktion.

Bismarck hat die Folgen, die aus der Bündnispolitik ihrem natürlichen Trieb nach entstehen mussten, bis ins letzte Glied vorausgesehen. Ihm war klar, dass die Rückendeckung, die hier zunächst für Italien und Österreich geschaffen wurde, beide Staaten zu Unternehmungen nach der andern Seite veranlassen werde, von deren Folgen Deutschland sich nicht werde frei halten können. Er hat das einmal in die diplomatische Wendung gekleidet, Italien werde in eine höchst peinliche Lage geraten, wenn etwa Deutschland im Bewusstsein seiner durch die italienische Armee vermehrten Macht bei einer ja jederzeit möglichen Verwicklung einen Krieg mit Frankreich ohne Notwendigkeit herbeiführte. So unwahrscheinlich das sei, so lasse sich doch die Versuchung nicht leugnen, in die eine schriftlich abgeschlossene Allianz mit der dadurch gegebenen militärischen Deckung die beteiligten Staaten führen könnte, sich zu eigenen Zwecken der Kräfte seiner Verbündeten zu bedienen. In Wirklichkeit sah Bismarck voraus, dass Italien, vom österreichischen Druck entlastet, ja vielleicht der Hilfe der Mittelmächte sicher, Verwicklungen in Afrika suchen werde, in die dann seine Verbündeten hineingezogen würden, und dass Österreich, in dem Mass, in dem die Bedrohung von Italien her schwände, zu einer stärkeren Balkanpolitik und damit zu Konflikten mit Russland geneigt sein würde.

Diese Bedenken haben sich als richtig erwiesen. Wie weit das Vertrauen auf italienische Hilfe oder wenigstens auf bewaffnete freundliche Neutralität Italiens für den deutschen Aufmarschplan gegen Westen und dadurch zuletzt für den Verlust des Kriegs für die Mittelmächte bestimmend gewesen ist, lässt sich heute noch nicht feststellen. Es ist aber zum mindesten zweifelhaft, ob Bismarck's bestimmte Voraussicht des völligen Versagens italienischer Hilfe beim Krieg Deutschlands mit zwei Grossmächten auch später beachtet worden ist. Dass die beiden andern Partner im Dreibund eine Deckung für ihre Expansionsbestrebungen sahen, kann heute nicht mehr bestritten werden. Dabei war Österreich insofern loyaler, als es den italienischen Mittelmeerplänen, falls ihm dafür im Balkan freie Hand bliebe, jeden Erfolg gönnte, während Italien, wie die Verhandlungen über die Erneuerung des Bündnisses jeweils zeigten, von vornherein entschlossen war, für jede Machtstärkung Österreichs auf dem Balkan „Kompensationen" zu verlangen. Die Enttäuschung darüber, dass Italien bei seinen afrikanischen Unternehmungen von den Mittelmächten immer schwächere Unterstützung und zuletzt sogar Missbilligung und Widerstände fand, hat den Dreibund innerlich gesprengt und auf dem Weg über die Marokkokrisen Italien an die Seite Frankreichs und Englands getrieben.

Für jeden von den Verbündeten hat das Bündnis ein Stück Hybris geweckt, die ihm zum grösseren Schaden gereichte, je mehr er am Bündnis hielt.

Damit sind die offenbaren Nachteile der Bündnispolitik aber noch nicht erschöpft. In jedem Grossstaat hat man heute mit einem mehr oder weniger offenen Zweiparteienwesen, mit dem jederzeit möglichen Sturz der Regierungspartei und dem Amtsantritt der Opposition zu rechnen. Bismarck hat das englische Zweiparteiensystem als Grund der Bündnisunfähigkeit Englands angesehen, weil sich die nächste Regierung und Parlamentsmehrheit an das Wort ihrer Vorgängerin nicht gebunden halte, während in den im engern Sinne monarchisch regierten Staaten die Dauer der Herrschaft des regierenden Herrn und seines Geschlechts auch die unverbrüchliche Vertragstreue beim Wechsel

der Kabinette und Volksvertretungen sicherte. Zu Bismarcks Zeit galt Italien, weil dort der Monarchie die Ablösung durch die Republik drohte, als unsicherer Bundesgenosse, verglichen mit den Kaiserreichen. Der Gang der Dinge zeigt, dass in diesem Punkt die Auffassung Bismarcks nicht standgehalten hat. Das Argument zeigt aber auch die Gefahr der Verbindung von Bündnispolitik und innerer Politik. Man sucht einerseits zum Bundesgenossen Staaten annähernd gleicher Verfassung, hier einer starken Monarchie, dort einer „freiheitlichen" Republik; ist das Bündnis so geschlossen, so drückt man auf die Bundesgenossen, dass sie innerpolitisch bei der Stange bleiben und erscheint ihnen, wenigstens ihrer Opposition, als Eindringling, der sich in den Verfassungskampf mischt. Oder man macht, was noch schlimmer ist, die eigene innere Politik aus Rücksicht auf die Angleichung an die innere Politik eines Bundesgenossen. Die heute fast unbegreifliche Erwägung: „Wenn in Preussen-Deutschland das parlamentarische System zu einer Regierung der Linksparteien führte, wären wir nicht mehr bündnisfähig für Russland" ist noch vor kurzem eine von den stärksten Wirklichkeiten der Politik gewesen. Auch einer friedlichen Neubildung Österreich-Ungarns in föderalistischer Form sind Rücksichten der Bündnispolitik vielfach hinderlich gewesen.

Das alles gilt aber im selben Mass von der Bündnispolitik der feindlichen Mächte. (Vgl. neuerdings von englischer Seite Lord Loreburn, How the war came, 1919, und E. D. Morel, Pre-War Diplomacy in Special Supplement to „Foreign Affairs", Oct. 1919.) Das ursprüngliche gegnerische Kriegsbündnis zwischen Frankreich und Russland hat zwar zum Ausbruch des Krieges wesentlich beigetragen, ist aber im Krieg vollkommen zusammengebrochen, schon vor der russischen Revolution, nachdem es kurz vorher noch durch das Abkommen über das linke Rheinufer und über Konstantinopel die stärkste Gefährdung der englisch-amerikanischen Hilfeleistung für Frankreich gebracht hatte. England, das sich bis zur Kriegserklärung, bei allen geheimen Eventualabkommen mit Frankreich, freie Hand gewahrt, und die Vereinigten Staaten von Amerika, die jedes europäische Bündnis bis zum Jahr 1919 perhorresziert hatten, sind die Gewinner des Krieges geworden. Die geheimen Bündnisabkommen zwischen Italien, Frankreich und England über Dalmatien und zwischen Japan, England, Frankreich, Russland und Italien über Kiautschou und die Vorrechte in Schantung (Februar 1917) haben, jedes für sich, die ernstesten Hindernisse gegen das Zustandekommen des Friedens gebildet. Italien hat die im Sonderbündnis zugesicherten Rechte in Dalmatien überhaupt nicht, den Ersatzanspruch auf das im Bündnis nicht zugesprochene Fiume nur mit Gewalt durchgesetzt. Über die Bedeutung des Schantung-Abkommens lässt sich so wenig ein sicheres Urteil gewinnen wie über das englisch-japanische Bündnisverhältnis überhaupt.

Jedoch wird man sagen können, dass selbst dieses anscheinend erfolgreichste Bündnis der neueren Zeit zur Überwindung der Völkergegensätze nichts getan hat. Engländer und Japaner stehen sich, als einzelne Angehörige ihrer Völker, vermöge des Bündnisses um nichts weniger fremd gegenüber als Japaner und Franzosen, Japaner und Perser, Japaner und Finnländer. Wir haben im englischen Weltreich an der Frage der Stellung einwandernder Indier in Südafrika das Beispiel dafür, dass selbst die Zugehörigkeit zu einem Reichsbund den natürlichen Gegensatz der Völker, der „Nationen" im Sprachgebrauch der anglo-lateinischen Welt, nicht mildern kann. Stammesfeindschaften, verschärft durch Unterschiede der Religion, der Sittlichkeit und der Geistesbildung, zumeist auch durch Gegensätze der innern Verfassung, können durch Bündnisse der Regierungen nur vorübergehend am offenen Ausbruch verhindert werden; das führt regelmässig zu grösserer Verbitterung und zu endlichem Bruch des Bündnisses. Praktische politische Arbeit gegen diese Völkerfeindschaft lässt sich nur dadurch leisten, dass den Völkern der Vorteil gemeinsamer Arbeit und Wirtschaft auf manchen Gebieten beim Fortbestehen aller ihrer Eigenheiten und ohne irgendwelche Einbusse am Nationalgefühl klar gemacht wird. So haben die Konfessionen, deren Angehörige sich früher nicht ohne Religionskrieg gegenübertreten zu können glaubten, in charitativen Verbänden, in der äusseren Mission, im Roten Kreuz bei aller Wahrung ihres verschiedenen Glaubens zusammenzuarbeiten gelernt. Aufgabe eines wahren Völkerbundes ist es, die verschiedenen Nationen zu ähnlicher Arbeitsgemeinschaft bei voller Selbständigkeit und gleichem Recht jedes einzelnen Gliedes anzuleiten.

# Register.


Abessynien 395.
Abgeordnetenhaus 332 f.
Abgeordnetenkammer 330.
Absolute Monarchie 66.
Absolutismus 37, 115, 232.
Achenwall 94.
Adel 123.
Advokatie 140, 144.
Agrarpolitik 35.
Agrarsozialismus 79.
Ägypten 394.
Ägypter 151.
Ahrens 97.
Alliance 72.
Alternativenbeschränkung 362.
Amendement 237.
Amt 258 f.
Ämter-Patronage 347.
Amtsvorsteher 276.
Analogie 230 f.
Anarchie 57.
Anarchismus 77—86, 119.
Aeneas Sylvius 169.
Anfechtungsklage 308.
Anleihen 295.
Anschütz **302—310**.
Anstaltsordnungen 252.
Arbeit 120.
Arbeiterbewegung 351.
Arbeitseinstellung 108.
Arbeiterfrage 33.
Arbeiterfürsorge 37.
Arbeiterschutz 29 ff.
Arbeiterschutzgesetz 29.
Arbeiterschutzgesetzgebung 203.
Arbeiterversicherung 34.
Arbeitsfreude 210.
Arbeitsgemeinschaft 33.
Arbeitskräfte 111.
Arbeitsrecht **28—35**.
Arbeitsruhe 146.
Arbeitsvermittlung 31.
Arbeitsvertrag 33.
Arbeitszeit 29 f.
Aretin 97.
Aristokrateia 152.
Aristokratie 14, 67, 160, 350.
Aristokratisch 350.
Aristokratische Republik 160.
Aristoteles 74ff., 88—90, 93, 152, 166.
Armenpflege 292.
Arndt 330.
Athen 151.
Aufgaben des Staates **41—149**.
Aufgaben des Staates in geschichtlicher Entwickelung **86—104**.
Aufhebung der Theaterzensur **197—199**.
Aufsichtsamt für Privatversicherung 306.
Augustinus 90—92, 95.
Ausbildung der Bevölkerung 291.
Ausfertigung 245, 247.
Ausfuhr 401.
Ausführungsverordnungen 253.
Ausland 229.
Auslegung des Gesetzes 228 ff.
Äussere Politik 350.
Äussere Wirtschaftspolitik **399—403**.
Auswärtige Verwaltung 262.
Auswärtige Politik **376—380**.
Autokratie 350.
Autonomie 261.
Autorität 49.

Babeuf 83, 94.
Baden 279 ff., 307.
Bähr 305.
Barone, engl. 315 ff.
Basileia 152.
Bauerngrundlage 400.
Bayern 279 ff., 307.
Beamte 258 ff.
Beamtenrichter 311 ff.
Beamtentum 261.
Bebauungsrecht 290.
Bedarfsgesetzgebung 243.
Bedeutung der Parteien **346—351**.
Beerdigung 291.
Begriff des Künstlers 13.
Begriff und Wesen des Staates **41—49**.
Behörden 258 ff.
Bekenntnisfreiheit 137 f.
Belgien 396.
Bentham 36.
Bergsträsser **329—336, 369—375**.
Berlin 274, 278.
v. Bernstorff **376—380**.
Berolzheimer **14—19**.
Berufsgenossenschaften 31.
Berufsrichter 311—313.
Berufsvereine 183.
Berufsvertretung 236.
Berufswahl 210.
Besiedlung 289.
Besitz 81.
Bestandsmassen 23.
Bestätigungsrecht 284.
Bestimmung der Menschheit 98.
Betriebsräte 208.
Beugnot 170.
Bewegungsmassen 23.
Bezirksarbeiterräte 209.
Bezirksausschuss 274, 307.
Bezirkswirtschaftsräte 209.
Bildung und Schule 147 f.
Bildungspflege 263.
Bill of Rights 318.
Bismarck 10, 12 f., 132, 333 ff., 383, 403 f.
Blackstone 92, 170.
Blankettgesetz 226.
v. Blume **287—295, 336—345, 346—351**.

Bluntschli 98.
Bodenbesteuerung 294.
Bodenpolitik 289.
Bodin 69, 169.
Bolschewismus 85.
Bonapartisten 326 ff.
boss 360.
Bouglé 51.
Bounarotti 83.
Boykott 108.
Burnham 353.
Brater 279.
Brie **53—59.**
Bryce 353 ff.
Buchanan 168.
Bücherkommission 191.
Budgetrecht 332 f.
Bundesamt für Heimatwesen 306.
Bundesstaat 73.
Bündnispolitik **403—405.**
Bureaukratische Fürsorgepolitik 205.
Bürgererwerb 110.
Bürgerkrieg 347.
Bürgerliche und politische Freiheit **172—179.**
Bürgermeistereiverfassung 282 f.
Bürgerrechte 174.
Byzantinismus 129.

Caesareopapismus 130.
van Calker, Fritz **16, 20—22.**
van Calker, Wilhelm **150—165.**
Calvin 167.
Christenheit 391 f.
Christentum 61, 75.
Christlich-Soziale 372.
Christlicher Staat 132.
Cicero 88—90, 93, 96, 166.
Clausewitz 10 f.
Codex iuris canonici 147.
Commoner 319.
Commons 321.
Comte 116.
Constant 218, 325.
Constitutio Pastor aeternus 134.
Corpus iuris canonici 129.
Cromer 379.
Cromwell 317.
Cypern 394.

Dänemark 398.
Darwinistischer Sozialismus 82.
Definition des Staates 42.
Defoe 390.
Deklaration 271.
Delegation 226, 261.
Demokratie 67, 160 ff., 171, 178, 206 ff., **350, 354, 357, 373.**
Demokratisch 350.
Demokratische Republik 160.
Demokratisierung der Wirtschaft 208.
Deutschösterreich 62.
Dezentralisation 260, 283.
Diehl **77—86.**
Dienstanweisungen 252.
Dienstaufsicht 264.
Dietzel 118.
Direktorialverfassung 324.
Dispens 222.
Disziplinargerichtsbarkeit für Kommunalbeamte 309.
Dochow **211—215.**
Domänen 110.
Dotation der Kirchen 140.
Dreibund 403 ff.
Dreiklassenwahlrecht 367.
Dreiteilung der Gewalten **216—219.**
Droopsche Wahlzahl 363.
Durchstimmung 356.
Dynastie 65.

Edikt 223.
Eduard, König 379 f.
Eheschliessung 175.
Ehrenbeamte 311.
Einheitsstaat 256 ff.
Ein- oder Zweikammersystem **352—358.**
Einherrschaft 151, **153—159.**
Einkreisung 379.
Einspruch des Reichsrats 245.
Einwohnergemeinde 280.
Einzelministerium 259.
Einzelstimmgebung 362.
Einzelwirtschaft **399,** 401.
Elisabeth 317.
Energetische Theorie des Staates 47—49.
Energie 48.
Engels 82 f.
England 376, 387 ff., **393 ff.,** 399 ff.; — Entwicklung des Parlamentarismus **314—322.**
Enteignung 179, 290.
Entstehung und Untergang der Staaten 53—59.
Erbmonarchie 65, 154.
Ereignismassen 23.
Ergänzungsverordnung 253.
Erkenntnis in der Politik 4 f.
Erkenntnisurteile 17.
Eroberung 56 f.
Erscheinungsmassen 23.
Erwerbslosenunterstützung 32.
Erythräa **397.**
Erziehung 291.
Ethik 39.
Ethische Theorie des Staates **95—96,** 100.
Ethischer Sozialismus 80 f.
Eudaimonistisch-utilitarische Theorie des Staates **93—95,** 100.
Eulenburg 275.
Europa **391.**
Evangelische Kirche 147.
Eventualstimmgebung 362.
Evolutionistischer Sozialismus 82 f.
Exekutive 154, 342.
Exemplifikation 238.
Extensität 124.

Familienkämpfe 105.
Feuerbach 97.
Fichte 83, 96.
Film-Überwachung 199—201.
Filmzensur 200.
Finanzpolitik der Gemeinden 293 f.
Finanzverwaltung 262.
Fleischmann **219—240.**
Flottenpolitik 379.
Folgewirkungen 23.
Formelle Gesetzgebung **224.**
Formelles Gesetz **241—247,** 263.
Formulierung des Gesetzes **237—240.**
Fortschrittlich 349.
Fortschrittspartei 374.
Francke **28—35.**
Frankfurter Parlament 370 f.
Frankreich, 306, **309, 377, 387 ff., 393 ff.;** — Entwicklung des Parlamentarismus **322—329.**
Frankreich, Staat und Kirche 143.
Französische Republik 162.

Französische Revolution 115, 323.
Frauenstimmrecht 368.
Freihandel 108.
Freihandelsbewegung 37, 40.
Freiheit 390.
Freiheit, bürgerliche und politische **172—179.**
Freiheitsgedanken 19.
Freiheitsidee 52.
Freiheitskämpfe **165—172.**
Freikonservative 350.
Freirechtler 232 f.
Freirechtsbewegung 117.
Freisinnige Vereinigung 373 f.
Freisinnige Volkspartei 373.
Freiwillige Gerichtsbarkeit 257.
Freizügigkeit **211—215.**
Frey 268.
Friedensidee 19.
Friedensvertrag von Versailles 34 f., 63.
Friedrich d. Gr. 94, 170, 191, 390.
v. Frisch **86—104.**
Führer 340.
Führerpartei **348.**
Fürsorge des Staates 31.
Fürsorge für Ausbildung und Erziehung 291.
Fürsorgepolitik 205.
Fürstensouveränität 69, 165 ff, 217.

Gebundenheit durch Gesetz 227
Geltendes Recht 22.
Gemeinde 55.
Gemeindebetriebe 292 f.
Gemeindeordnung, rhein. 271 ff.
Gemeinschaftsleben 6.
Generaldirektorium 303.
Generalklage 308.
Generalstände 317, 323, 367.
Genossenschaft 205.
Gentz 191.
Genz 390 ff.
Geographie, politische 3.
Gerber 171.
Gerechtigkeit 16.
Gericht 297, 305.
Gesamtministerium 259.
Geschäftsstatistik 25.
Geschichte 3.
Geschichte des Parlamentarismus in Deutschland **329—336.**
Geschichtliche Methode der Politik 16 f.
Geschlechterkriege 105.
Geschworener, — gericht 312.
Gesellschaft und Staat **117—126.**
Gesellschaftsordnung 176.
Gesetz 59, **219—247**, 248, 300.
Gesetz mit rückwirkender Kraft 235.
Gesetzesanalogie 230.
Gesetzesinhalt 244, 246.
Gesetzeskommission 228.
Gesetzeskraft 241.
Gesetzgebende Gewalt 163.
Gesetzgeber 21, 166.
Gesetzgebung 21, 153, 216 ff., **219—240, 242 f., 244—247,** 256, 296 f.
Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtspflege **216—313.**
Gesetzgebungskompetenz 242 f.
Gesetzgebungspolitik 233—240, 298.
Gesetzmässigkeit 299.
Gesundheitspflege 290.
Gewaltendreiteilung **216—219.**
Gewaltenteilung **296 f.**, 341.
Gewalteigentum 122.
Gewaltenvereinigung 218.
Gewerbegericht 313.
Gewerbeordnung 183, 226 f.
Gewerkschaft 205, 209, 351.
Gewerkschaftsbewegung 351.
Gewissensfreiheit 145, 176.
Gewohnheitsrecht 59.
Gierke 45, 49, 166, 237.
Giese **256—265.**
Glaubensfreiheit 145.
Gleichberechtigung 32, 175.
Gleichheit 174.
Gleichheit des Wahlrechts 368.
Gliederung 55.
Gliedstaat 72.
Gneist 305.
Godwin 84.
Goldbaum **199—201.**
Gregor VII. 75, 91, 129.
Grenzschutz 123.
Grenzzahl 363.
Griechenland 151.
Grossblock 274 f.
Grossgrundbesitz 273, 275 f.
Grossmächte 376, **381—392.**
Grotius 81, 92.
Grundeigentum 175.
Grundherrschaften 55.
Grundsatzgesetzgebung 243.
Grundsatzlosigkeit der Politik 7.
Gruntzel **35—40.**
Gumplowicz 43.
Güteraustausch 399.
Gütertarifpolitik 110.
Gutsbezirk 281.

Haager Konferenzen 379.
Haftbefehl 175.
Haftpflicht 31.
Handelsgesellschaft 55.
Handelspolitik 35.
Handlungsmassen 23.
Haenel 98.
Hannover 318.
Hardenberg 270.
Hare 362 f.
Haresche Wahlzahl 363.
Harms **399—403.**
Heck 233.
Hegel 45, 76, 95, 106.
Heimatsrecht 280.
Herrenhaus 332.
Herrenrente 122.
Herrschaft **150—165.**
Herrschaftsformen 150—165.
Herrschertheorie 99.
Hertwig 51.
Hessen 280 ff., 307.
Hessen-Nassau 277.
Hilfsgeld 315.
Hintze 118.
Hirsch-Duncker 351.
Historische Schule der Nationalökonomie 38.
Hobbes 37, 93, 97, 170, 217.
Hohenzollern 277.
v. Holstein 378.
v. Holtzendorff 98, 102.
Home-Rule-Bill 321 f., 353.
d'Hondtsche Wahlzahl 364 ff.
Horde 105.
Hubrich **64—70, 70—73.**
Humanitätsidee 19.
v. Humboldt, W. 96 f., 270, 299.
Hume 92.

Idee des Rechts und der Gerechtigkeit 16.
Ideologischer Sozialismus **80—82**.
Index librorum prohibitorum 190.
Individualgesetz 222.
Individualprinzip des Sozialismus 81.
Industriepolitik **35**, 401.
Initiative 244, 246, 345.
Inland 229.
Innere Verwaltung 263.
Institution des Staates 87.
Instruktionen 252.
Intensität 124.
Interessenjurisprudenz 232.
Internationale Politik 381.
Internationaler Vertrag 234 f.
Internationales Arbeitsrecht 28—35.
Interpellationsrecht 328.
Italien **377**, **396 f.**, **403 ff.**

Jaffe 85.
Japan **377**, 397.
Jellinek, Georg 50, 61, 68, 77, 87, 99, 102, 166, 171, 217, 338.
Jesuitengesetz 212 f., 225.
Jesuitenstaat Paraguay 84.
Jöhlinger **189—196**.
Journalisten 196.
Juristendeutsch 238.
Juristische Theorie des Staates 16—47.
Justi 94, 390.
Justiz 257.
Justiz und Verwaltung **296—301**.
Justizstatistik 25.
Justizverwaltung 262.

Kabinettsorder 223.
Kahl **126—149**
Kaiserl. Botschaft v. 14. Nov. 1881 31.
Kalifornien 54.
Kamerun 394.
Kammer 66, 346
Kandidatenaufstellung 360.
Kant 96, 218, 299
Kapital 122.
Kapitalismus 205 f.
Karlsbader Beschlüsse 191
Kasuistik 238
Katholikenemanzipation 320.
Katholische Fraktion 371.
Katholische Kirche 61, 147.
Kaufmannsgericht 313.
Kaulla **112—117**.
Kautschukparagraph 238.
Kautsky 85.
Kiautschou **379**, 394, 397, 405.
v. Kiderlen 380.
Kinder- und Jugendlichenschutz 29 ff.
Kirche als Macht 386.
Kirche und Staat **126—149**.
Kirchendisziplin 139.
Kirchengesellschaften 136 ff., 141.
Kirchenherrschaft 129.
Kirchenhoheit 132, 135 f., 138, 142.
Kirchenstaatstum 130.
Kirchenverfassung 139.
Kirchenzucht 139.
Kjellén 2.
Klassenbildung 202.
Klassenkampf 348.
Klassenkampftheorie 83.
Klassenstaat 119, 121.
Klassenwahlrecht 367.
Klassiker der Nationalökonomie 37.
Klöppel 118.
Knox 168.
Koalitionen 204.
Koalitionsfreiheit 177.
Koalitionskabinett, engl. 322.
Koalitionsrecht 183, 204 f.
Kodifikation 223.
Kohler **104—107**.
Kolonialbesitz **393—399**.
Kolonial- und Handelsgesellschaften 55.
Kolonisation 55.
Kommunale Selbstverwaltung **266—286**.
Kommunalisierung 287.
Kommunalpolitik **287—295**.
Kommunalverband 287, 289.
Kommunismus **77—86**, 178.
Kompetenzabgrenzung 269.
Kompetenzkonflikt 301.
Konflikt 333.
Konföderation 56.
Kongoakte 394
Kongostaat 396 f.
Kongress 336.
König 336.
Konkordate 133.
Konkurrierende Gesetzgebung 243.
Konservativ **349**, **357**.
Konservative, engl. 318; — franz. 326.
Konservative Partei 370 ff.
Konservative Staatslehre 76.
Konstituante 323.
Konstitution 208.
Konstitutionalismus 304, 332 f.
Konstitutionelle Fabrik 221.
Konstitutionelle Monarchie 66, 157.
Konstitutionelle Theorie 368.
Kontrolle **247**, 251.
Kontrollinstanz der Bureaukratie 339.
Koordinationssystem 133.
Korea 397.
Körperschaft 54.
Korporationsqualität 137.
Korruption 319, 343.
Kotzebue 191.
Kraftentfaltung **376—405**.
Krankenhäuser 291.
Krankenkassen 31.
Krause 45.
Kreisausschuss 274, 307.
Kreisordnung 272 ff.
Kreistage 270 ff.
Kreisverfassung 272.
Kreuzzeitung 331.
Kreuzzüge 387.
Krieg 63.
Kriegsrat, engl. 321.
Kriegssozialismus 85.
Kriminalstatistik 25.
Krüger-Telegramm 378.
Kultur 103, 392.
Kulturförderung 102 f.
Kulturkampf 135.
Kulturleistung des Liberalismus 202.
Kulturstaat 102.
Kultus 139.
Kultuspolizei 142.
Kunst der Politik **8—14**.
Künstler 13.

Laband 171.
Laienrichter **311—313**.
Landauer 85.

Landesdirektor 274.
Landesgesetz 225, 242.
Landesstatistik 27.
Landesverfassung 250.
Landgemeindeordnung 271, 277.
Landrat 276.
Landtag 336.
Lassalle 11, 79, 93.
Laun **59—63**.
Legislative 340 f.
Legislative, franz. 1791 324.
Legitimisten **328**.
Lehrfreiheit 177.
Lenin 85.
Lensch 85.
Lenz **381—392**.
Leroux 80.
Liberal 349.
Liberale, engl. 318.
Liberale 1848 331.
Liberales Kaisertum 327.
Liberalismus 36 f., 201, 305, 373.
Libyen **397**.
Linksliberale 374.
Listenstimmgebung 362.
Listenverbindung 363.
Listenwahl 362.
Locke **37**, 92, 94, 96, 170, 217.
Lohnarbeit 203.
Lohnförderung 204.
Lohnsystem 207.
Lords 321.
Lossagung vom Staate 56.
Louis-Philippe **326**.
Lücken der Gesetze 230 f.
Ludwig XVIII. 325.
Luther **131**, 167.

Machiavelli 152.
Machtbehauptung **15**.
Mächtegleichgewicht **381—392**.
Machterweiterung **15**.
Machthaber im Staate 223.
Machtlehre 15 ff.
Machtpolitik 8.
Machttheorie 58.
Machtverteilung **15**.
Magna Charta 315 f.
Maigesetzgebung 135.
Mailänder Toleranzedikt 128.
Manchestertum 94.
Manegold von Lauterbach 166.
Mantelgesetz 226.
Marat 81.
Marokko **396**.
Marschall, Baron 379.
Marsilius von Padua 166, 217.
Martersteig **197—199**.
Marx 40, 82 f., 121 f.
Marxismus 205.
Massen von Folgewirkungen 23.
Materialien des Gesetzes 229.
Materielle Gesetzgebung **219—240**.
Maubert 391.
Maurenbrecher. Romeo 171.
v. Mayr **22—28**, 118.
Mehrherrschaft **159—165**.
Mehrstimmenrecht 368.
Mehrwert 122, 209.
Mendelssohn Bartholdy **352—358**, **403—405**.
Menger 44.
Menschenmassen 23.
Menschenrechte 174.
Menschheitsidee 19.
Menzel **41—49**.
Merkantilismus 36.
Merkantilisten 37.
Methodik und Abgrenzung der Politik **14—19**.
Metternich 193.
Michael **314—322**
Militärverwaltung 262.
Ministeranklage 320.
Ministerium 259.
Ministerrat 319.
Ministerverantwortlichkeit 340.
Miquel 276, 286.
Mirabeau 391.
Mittelalter **129**, **385**.
Mittelbehörde 260.
Mittelpartei 350.
Mittelstand 292.
v. Mohl 98, 299.
Mommsen 11.
Monarch 153 ff., 168 ff.
Monarchie 65ff., **153—159**, 350, 390f.
Monarchomachen 168 f., 217.
Monokulturen 400.
Monopolgewinn 122.
Monopolverhältnis 124.
Monroe-Doktrin 377.
Montesquieu 62, 174, 216 ff., 220, 233, 235, 296, 301.
Moral 18 f., **196**.
Moreau 391.
Müller-Meiningen **179—189**.
Mündlichkeitsprinzip 308.
Munizipal-Sozialismus 288.
Murhard 88, 101 f.
Museen 291.

Nachtwächterstaat 114.
Napoleon I. 325.
Napoleon III. **240**, 327.
Nation **405**.
Nationale Wirtschaftspolitik 400 ff.
Nationalgefühl 62.
Nationalitätenstaaten 60 ff.
Nationalitätsprinzip **59—63**.
Nationalkonvent 324.
Nationalliberale **333**, 350, 373 f.
Nationalökonomie 38.
Nationalrat 336.
Nationalsoziale 374.
Nationalstaaten 60 ff.
Nationalsouveränität 68 f.
Nationalversammlung, franz. 162, 323.
Nationalversammlung in Weimar 145, 172.
Naturkräfte 113.
Naturrecht 20, **92—93**, 115.
Naturrechtslehre 75.
Naumann 375.
Neuer Kurs 378.
Neu-Guinea **395**, **398**.
Neuvorpommern 272.
Niederlande **398**.
Nietzsche 6 f.
Nikolaus von Cues 167, 217.
Nordamerikanische Union 163.
Notgesetze 255.
Notverordnungen 255 f.

Oberaufsicht 264.
Oberhaus 321, 336, 354 ff.
Oberklasse 123.
Oberpräsident 274 f.
Oberrechnungskammer 260.
Oberseeamt 306.
Oberstes Zensur-Gericht 193.
Oberverwaltungsgericht 307.
Objektiv-partikulare Zwecktheorie des Staates 99.
Obrigkeitsstaat 178, 335.

Öffentliche Pflege 257 f., 262 f.
Ökonomisches Mittel 120, 124 ff.
Oligarchie 160.
Oncken 8—14.
Oppenheimer 117—126.
Opportunitätspartei 349.
Oppositionspartei 347.
Orden der Gesellschaft Jesu 212.
Ordnung 221.
Organisation 34, 295, 307.
Organisationsverordnungen 252.
Organische Theorie des Staates 44—46.
Organtheorie 99 f.
Orleanisten 328.
Ortsbehörden 260 f.
Ortspolizei 285.
Ostafrika 394.
Ostelbische Provinzen 270.
Österreich 309 f., 377, 403 ff.

Pairs 325.
Papierdeutsch 238.
Parallelgesetzgebung 236.
Parität 136 f.
Paritätischer Staat 128 ff.
Parlament 195, 336—345, 347, 352—358.
Parlamentarische Idee 337 f.
Parlamentarische Monarchie 158.
Parlamentarismus 314—375.
— Entwicklung in England 314—322, — in Frankreich 322—329.
Parlamentarismus in Deutschland 329—336.
Parlamentsmajorität 159.
Parlamentsreform, engl. 320
Parlamentsregierung 347.
Partei 295.
Parteien in Deutschland 369—375
Parteibildung 348
Parteien 346—351, 358.
Parteien, franz. 322—329
Parteikabinett 318.
Parteimaschine 344, 354
Parteistreitigkeiten 308
Parteitage 331
Parteiung 346.
Patent 223
Patrimonialpolizei 273
Pazifismus 390
Personalunion 72.
Persönlichkeitstheorie 47.
v. Philippovich 99.
Physiokraten 36 f., 116.
Piloty 1—8.
Pitt 320.
Placet 139.
platform 348.
Plato 9, 74 ff., 88—90, 93, 152.
Plenge 85.
Pluralwahlrecht 368.
Politeia 9, 152.
Politik als Kunst 8—14.
Politik als Wissenschaft 1—8, 15 f.
Politik, Methodik 14—19.
Politik, Wesen, Ziele und Zweige 1—40.
Politiker als Redner 12.
Politikos 9.
Politische Freiheit 172—179, 202.
Politische Geographie 3.
Politische Ökonomie 38.
Politische Parteien 346.
Politische Parteien in Deutschland vor dem Kriege 369—375.
Politische Praxis 15.
Politischer Grundsatz 7—8.
Politisches Mittel 120 ff.
Polizeiaufsicht 212.
Polizeistaat 180, 202, 304.
Polizeistrafverordnungen 254.
Polizeiverordnungen 254 f.
Polizeiverordnungsrecht 254 f.
Polizeiwesen 263.
Pornographie 200.
Portugal 396.
Posen 272, 274, 276.
Potthoff 201—210.
Poynet 169.
Präventivverbot 184.
Präventivzensur 197.
Premierminister 319.
Pressfreiheit 177, 189—196.
Pressgesetzgebung 191.
Presspolitik 189—196.
Preuss 266—286.
Preussisches Allgemeines Landrecht 131, 180, 197, 230.
Pribram 403.
Priestertum 148.
Primäre Statistik 24
Privatbill 176.
Privileg 174.
Produktivität 124.
Programmpartei 348.
Proudhon 84.
Provinzialausschuss 274.
Provinzialgemeinde 274.
Provinziallandtag 274.
Provinzialrat 274.
Prozess 175.
Prüfungsrecht 227.
Psychologie des Staates 49.
Publicandum 223.
Publikation 245.
Pufendorff 92, 299.

Quesnay 92.

Radikal 349.
Rahmengesetz 226.
Rangordnungsregel 365.
v. Ranke 9, 128, 382.
Rassenkampf 43.
Rätegedanke 345.
Räterepublik 207.
Ratsverfassung 282.
Reaktionär 349.
Reaktionszeit 304.
Realpolitik 39, 331.
Realunion 72
Recht 16, 119, 174, 299.
Recht und Staat 104—107.
Recht und Wirtschaft 112—117.
Rechtsgemässheit 298.
Rechtsanalogie 230.
Rechtsanwendung 21.
Rechtsauffassung 299.
Rechtsbeschwerde 308.
Rechtsfrieden unter Konfessionen 137.
Rechtsgedanken 20.
Rechtsgrund für Staaten 58.
Rechtslehre 20.
Rechtsnorm 113, 225, 261 f., 297.
Rechtsordnung 298, 300.
Rechtsordnung und Wirtschaftsleben 113—115.
Rechtspflege 164.
Rechtspolitik 8, 20—22.
Rechtsprechung 154, 237, 297, 300 f.
Rechtssatz 20, 58, 59.
Rechtsschranken 195.

Rechtsschutz 123.
**Rechtssetzung 226.**
Rechtssicherheit 114.
Rechtsstaat 49, 96, 174, 258, 297, 299 ff., 304.
Rechtstheorie **96—97**, 100.
Rechtsverhältnis 128.
Rechtsverordnungen 248 ff.
Rechtsvorschriften 242, 261.
Rechtsweg 264.
Rechtswissenschaft und Wirtschaftsleben 115—117.
Redaktionsversehen bei Gesetzgebung 229.
Redner in Politik 12.
Reduktionsregel 365.
Referendum 68, 161, 244, 345.
Reformationsrecht 136.
Regierung **195, 337 ff.**
Regierungspartei 347.
Regierungspräsident 274.
Reglements 252.
Regressivzensur 197.
Rehm 99.
Reichsangehörig 211.
Reichsdeputationshauptschluss 132.
Reichsfinanzhof 306.
**Reichsgericht 310.**
Reichsgesetz 225, 242, 246.
Reichsgesetzblatt 246.
Reichsgesetzgebung 164.
Reichsminister 250.
Reichsregierung 250.
Reichspatentamt 306.
Reichspräsident 164, 245, 250.
Reichsrat 164, 245.
Reichsrecht 254.
Reichsstatistik 27.
Reichstag 164, 245, 336.
Reichstag zu Nürnberg 191.
Reichstagswahlgesetz v. 30. 11. 1918 366.
Reichsversicherungsamt 306.
Reichswirtschaftsrat 236.
Relative Zwecktheorie des Staates 97 ff.
Religion 145.
Religionsgemeinschaften 55.
Religionsgesellschaft 136 ff., 145—148.
Religionskrieg 405.
Religionsunterricht 146.
Religiöser Sozialismus 80.
Renner 85, 109.
Repräsentation 337.
Repräsentative Demokratie 161 f.
Repräsentativverfassung 271, 354.
Republik 67 f., 160.
Reskript 223.
Resolution 237.
Ressort-Reglement 303.
Revolution 63; — März 1848 193; — **französische 191.**
Revolution, Staat und Kirche **136—141.**
Revolutionsrecht 168.
Rezeption 235.
Rheinbundsakte 132.
Richter 21, **195, 304,** 311—313.
Richter, Stellung zum Gesetz 227, 231 ff.
Richter, Eugen 374.
Richterliche Kontrolle 247.
Richtiges Recht 22.
Ritter in England 316.
Robespierre 94.
Rodbertus 79, 83, 122.
Rohmer 349.
Römisches Weltreich 61, **381 f.**
Rousseau 62, 81, 97, 170, 218, 296, 301.
Rügen 272.
Russland **376 f.**, 397.

Sachsen **280 ff., 307.**
Sakralverbände 19.
Samoa 395.
**Satzung 184.**
Scheinkonstitutionalismus 325, 327.
Schelling 45.
Schiedsgerichtgedanken 19.
Schildgeld 315.
Schlözer 92, 94, 330.
Schmalz 97.
Schmidt, Richard 50, 152, 162.
Schöffen, — gericht 312.
Schoen **241—247, 248—256.**
Schule 30, 147 f.
Schulwesen 286.
Schulze, H. 77.
Schutz der Frau 30.
Schutztätigkeit des Staates 111.
Schutzzoll 37, 111.
Schutzzollpolitik 111, 401.
Schweizer Zivilgesetzbuch 21, 230, 298.
Sekundäre Statistik 24.
Selbstversorgung 204.
Selbstverwaltung 258, 260, 266—286.
Selbstverwaltung, kommunale **266—286.**
Selbstverwaltungsgesetzgebung 268—280.
Selbstverwaltungsorgane 236.
selfgovernment 266—268, 316.
v. Seydel 99.
Sicherheit der Rechtsordnung 114.
Sinn-Feiner 322.
Sippe 54.
Sitte 119.
Smith 36, 94, 116.
Solidarität 49.
Sonnenfels 94.
Sonntagsruhe 140.
Souveräne, halb- und nichtsouveräne Staaten 52, **64—70.**
Sozialdemokratie 78 f., 350 f., 374 f.
Soziale Frage 210.
Soziale Versicherung 204.
Sozialgesetzgebung 203.
Sozialisierung 109, 206, 209.
Sozialismus 206.
Sozialismus, Kommunismus, Anarchismus **77—86.**
Sozialistengesetz 375.
Sozialistisch 349.
Sozialpathologische Erscheinungen 125.
Sozialpolitik 210, 291.
Sozialpolitik und internationales Arbeitsrecht **28—35.**
Sozialprinzip des Sozialismus 81.
Sozialversicherung 31 f.
Soziologen 16 f., 45.
Soziologische Staatsidee 43 f.
**Spanien 398.**
Spartanische Verfassung 151.
Spencer 51.
Spezialgesetzgebung 235.
Spinoza 92.
Sprachenparagraph 186.
Subdelegation 227.
Süddeutsche Demokratie 373.
Staat 5 ff., 106.

**Staat als Objekt der Politik** 5—7.
Staat, Aufgaben **41—149**.
— Begriff und Wesen **41—49**.
Staat und Gesellschaft **117—126**.
**Staat und Kirche 126—149**.
**Staat und Recht 104—107**.
**Staat und Wirtschaft 107—112**.
**Staatenbildung 59—63**.
**Staatenbündnisse 70—73**, 106.
Staatenentstehung und -untergang **53—59**.
**Staatengesellschaft** 71.
**Staatenhaus** 355.
**Staatensozietät** 71.
**Staatenstaat** 73.
**Staatenverbindungen und Staatenbündnisse 70—73**.
**Staatliche Herrschaft und ihre Schranken 150—215**.
**Staatliche Kraftentfaltung nach aussen 376—405**.
**Staatsabsolutismus** 131.
**Staatsaufsicht** 138, 144.
**Staatsautorität** 304.
**Staatsbeamte** 259.
**Staatsbegriff 41—49**, 53.
**Staatsbehörden** 258.
**Staatsbetriebe** 109.
**Staatsbureaukratie** 275.
**Staatschristentum** 135.
**Staatseinrichtungen** 52.
**Staatsentwicklung** 50 ff.
**Staatsfinanzen** 110.
**Staatsformen 64—70**.
**Staatsformen und Aufgaben des Staates 41—149**.
**Staatsgewalt** 64, 149, 297
**Staatshilfe** 140.
**Staatskirche** 146 f.
**Staatskirchenhoheit** 132
**Staatskirchenrecht** 148
**Staatskirchentum** 130, 134
**Staatsklugheitslehre** 18.
**Staatskunst** 1—8
**Staatslehre** 17 f.
**Staatsmachtlehre** 15 ff
**Staatsmann** 2.
**Staatsphilosophie** 17 f.
**Staatsregierung** 66
**Staatssouveränität** 69, 165 ff
**Staatssozialismus** 79, 109
**Staatstätigkeit 73—77**
**Staatstrieb** 57
**Staatsverträge** 107.
**Staatsverwaltung** 66, 260.
**Staatsverwaltung im Einheitsstaat 256—265**.
**Staatswirtschaft** 123.
**Staatswissenschaften** 1 ff.
**Staatszweck** 99.
**Stadt** 266—295.
**Städteordnung** 268 ff., 338.
**Stadtkreis** 273.
**Stadtverfassung** 282.
**Stahl** 76, 95, 100, 132, 299, 332.
**Stammesverband** 54.
**Stammler** 21, 240.
**Ständestaat** 76.
**Ständische Monarchie** 66, 156.
**Statistik 22—28**.
**Statistische Kunst** 23.
**Statistische Zentralverwaltung** 26.
**Stein** 268 ff.
**Stellenjagerei** 347.
**Stier-Somlo 50—58, 165—172, 216—219, 296—301**.
**Stimmabgabe** 361.
**Stimmenhäufung 362**.
**Stimmgewicht** 361.
**Stimmrecht** 367 f.
**Stimmteilung** 361 f.
**Stirner** 84.
**Stoa** 118.
**Strafrecht** 313.
**Strafsatzung** 231.
**Stuarts** 317 f.
**Syllabus errorum** 134.

**tacking** 321.
**Tadelsvotum** 320.
**Tarifvertrag** 33, 205, 209, 221.
**Tausch** 120, 124.
**Tecklenburg 358—369**.
**Teilung der Gewalten** 216—219, 296 f., 341.
**Teilung von Staaten** 55, 57.
**Temporaliensperre** 140.
**Territorialismus** 130.
**Theaterzensur** 177, **197—199**.
**Theologische Fakultäten** 147.
**Theorie der göttlichen Stiftung** 58.
**Theorie der Staatsentwicklung 50—53**.
**Theorie des politischen Gleichgewichts** 389.
**Theorien über den Umkreis der Staatstätigkeit 73—77**.
**Thomas von Aquino** 90—92, 166.
**Thronfolgeordnung** 65.
**Togo** 396.
**Toleranz** 128, 176.
**Tönnies 172—179**.
**Tories** 318, 320, 322, 348.
**Träger der Staatsgewalt** 64, 149.
**Treitschke** 10, 18, 346.
**Trennung von Staat und Kirche** 133, 141, 148.
**Trucksystem** 31.
**Tudors** 317.
**Tyrannei** 390.
**Tyrannis 66, 68**.

**Uhland** 234.
**Unabhängigkeit der Gerichte** 297.
**Ungarn 310**.
**Unger** 232.
**Union von Staaten** 56.
**Unionisten** 318.
**Unionsverfassung Nordamerikas** 142, 180.
**Unold** 51.
**Untergang von Staaten 53—59**.
**Unterhaus** 316 ff., 336, 354 f.
**Unterklasse** 123.
**Unterstützungswohnsitz** 175, 213 ff.
**Urabstimmung** 345.
**Utah** 124.
**Utilitarismus** 36.

**Venedig** 388.
**Ventilbegriff** 238.
**Verband** 55.
**Verein** 184.
**Vereinigte Staaten von Amerika 377**.
**Vereinigung** 57.
**Vereins- und Versammlungsrecht 179—189**.
**Verfassung vom 11. August 1919** 145 ff., 194, 164 f., 171, 177—179, 211, 223, 225 f., 234, 236 ff., 242 ff.
**Verfassungsänderndes Gesetz** 246 f.
**Verfassungskonflikt** 355.
**Verfügung** 241, 249.
**Vergesellschaftung** 109.
**Vergleichszahl** 365.
**Verhältniswahl 353, 359**.

Verkehrspolitik 35.
Verkündigung 245, 247, 251, 255.
Vermögensverwaltung kirchliche 139.
Verrichtung eines Staates 57.
Verordnungen 241, **248—256.**
Verordnungsrecht 250.
Versammlungsrecht **179—189.**
Verschmelzung 56.
Versellung 209.
Versicherungsanstalten 31.
Verstaatlichung 344.
Vertrag 58.
Vertragsfreiheit 108.
Vertragstheorie 58.
Verwaltung **256—286,** 302 ff.
Verwaltung u. Justiz **296—301,** 257.
Verwaltungsakte 264.
Verwaltungsaufgaben **261—264.**
Verwaltungsbehörde 302.
Verwaltungsbeschwerdeweg 303.
Verwaltungsgericht 305 f.
Verwaltungsgerichtsbarkeit 257, 265, **302—310.**
Verwaltungsgerichtsbarkeit in Frankreich und Österreich-Ungarn **309—310.**
Verwaltungsgerichtshof 307.
Verwaltungsjustiz 265.
Verwaltungsnormen 261 f.
Verwaltungsorganisation **258—261.**
Verwaltungspolitik und Statistik **22—28.**
Verwaltungsrecht 258.
Verwaltungsrechtspflege 263.
Verwaltungsstatistik 23 ff.
Verwaltungsstreitverfahren 303, 307 f.
Verwaltungsunion 72.
Verwaltungsverfahren **264—265.**
Verwaltungsverordnungen 248 ff.
Verwaltungsweg 264.
Verwaltungszwang 140, 265.
Vierter Stand 201—210.
Völkerbund 34, 52, 392.
Völkergegensätze **403—405.**
Völkerrecht 71, 400.
Volksabstimmung 63, 246, 354.
Volksbegehren 237, 244.
Volksbibliotheken 291.
Volksentscheid 164, 244 f.
Volksherrschaft 153.
Volkshygiene 290.
Volksinitiative 161, 244.
Volksrichter und Berufsrichter **311—313.**
Volkssouveränität 68 f., **165—172,** 173, 217.
Volksvertretung 66, 157, 224, 330 ff., 337 ff., 354 f., 357.
Volksvorstellungen 291.
Volkswillen 338, 345, 355.
Volkswirtschaft 110, 399.
Volkswirtschaftslehre 35, 39, 115.
Volkswirtschaftspolitik **399—403.**
Volkswirtschaftsrecht 400, 402.
Vollziehung und öffentliche Pflege 257 f., 262 f.
Vollzugsverordnungen 253.
Voraussetzungen der Politik 11.
Vorstand 184.
Vorzugsstimme 363, 366.

Wach 21, **311—313.**
Wagner, A. 175, 179.
Wahl **322—329.**
Wählerschaft 338 f., 356.
Wahlamt 359.
Wahlgesetze 366 f.
Wahlmonarchie 65, 154 f.
Wahlpflicht 359.
Wahlrecht 283, 371.
Wahlrecht und Wahlverfahren **358—369.**
Wahlsystem 360, 365.
Wahlverfahren **358—369.**
Waldecker **73—77.**
Walpole 319 f.
Wartburgfest 191.
Weg der Gesetzgebung **244—247.**
Wehrmacht 146.
Welcker 97.
Wellington 320.
Welthandel **400.**
Weltkrieg 62.
Weltmarkt 400.
Weltpolitik 376, 384.
Weltverkehr 402.
Weltwirtschaft **399—403.**
Weltwirtschaftspolitik **399—403.**
Weltwirtschaftsrecht 400 ff.
Wendt 119.
Werturteile 17.
Wesen und Aufgaben der Parlamente **336—345.**
Westfälischer Frieden 131.
Whigs 318, 320, 322, 348.
Windelband 51, 89.
Wirtschaft und Recht **112—117.**
Wirtschaft und Staat **107—112.**
Wirtschaftliche Befreiung des vierten Standes **201—210.**
Wirtschaftliche Freiheit 202.
Wirtschaftliche Selbstverwaltung 209.
Wirtschaftlichkeit 208.
Wirtschaftsgesellschaft 124.
Wirtschaftsleben 40, **113—117.**
Wirtschaftsparlament 345.
Wirtschaftspflege 263.
Wirtschaftspolitik 8, **35—40,** 204, 400 ff.
Wirtschaftspolitik, äussere **399—403.**
Wirtschaftstheorie 35, 39.
Wissenschaft der Politik **1—8.**
Wohlfahrtspflege 263.
Wohlfahrtstheorie 93 f.
Wohnungsaufsicht 290.
Wohnungsbau 290.
Wohnungsfürsorge 290.
Wohnungsvermittlung 290.
Wolff, Christian 93 f., 100.
Woltmann 82.
Wormser Edikt 191.
Württemberg 279 ff., 307.
Wygodzinski **107—112.**

Zachariae 97.
Zeitungswesen 343.
Zensur 177, 189 ff.
Zensurzentrale 200.
Zentralarbeiterrat 356.
Zentralbehörde 259.
Zentrumspartei 334 ff., 350, 371 ff.
Zickzackkurs 378.
Zimmermann **393—399.**
Zitelmann 233.
Zivilisation 103, 392.
Zollpolitik 110.
Zöpfl 98.
Zusammengesetzter Staat 73, 163.
Zusatzstimme 368.
Zwecktheorien **88—104.**
Zweckverband 277.
Zweikammersystem **352—358.**
Zweiteilung der Nationalökonomie 38.

632524

HG
H2365A

Handbuch der Politik; hrsg. von Gerhard Anschütz et al. 3.Aufl. v.1.

University of Toronto
Library

DO NOT
REMOVE
THE
CARD
FROM
THIS
POCKET

Acme Library Card Pocket
LOWE-MARTIN CO. LIMITED